

المجلة العربية للإدارة



مجلة نصف سنوية محكمة متخصصة في التنمية الإدارية والعلوم الاجتماعية ذات العلاقة

المجلد العشرون

العدد الأول - يونيو (حزيران)

2000

- التنظيم وإعادة التنظيم الإداري في الجهاز الحكومي
الأسس والمبادئ والأهداف
دراسة تحليلية لتجربة المملكة العربية السعودية

- واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية
الصغيرة في محافظة جرش - دراسة ميدانية

- الفساد الإداري
رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة

- تقييم البرامج التدريبية في ضوء المنحى
المبني على نظرية النظم



تصدرها المنظمة العربية للتنمية الإدارية
القاهرة - جمهورية مصر العربية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الاشتراكات

قيمة الاشتراك السنوي داخل وخارج جمهورية مصر العربية:
(شاملة أجور البريد)

● (30) ثلاثون دولاراً أمريكياً للأفراد.

● (50) خمسون دولاراً أمريكياً للمؤسسات.

تسدد بموجب شيك مصرفي باسم «المنظمة العربية للتنمية الإدارية»
بكامل القيمة، على أن يتحمل المشترك
العمولة البنكية المتعلقة بإصدار الشيك

التراسلات

توجه باسم:

رئيس تحرير المجلة العربية للإدارة
المنظمة العربية للتنمية الإدارية

ص.ب. 2692 بريد الحرية

مصر الجديدة - جمهورية مصر العربية

هاتف: 4175401 (202)

فاكس: 4175407 (202)

e-mail: arado@arado.org

أولاً: لا يجوز النسخ أو إعادة
النشر، دون إذن كتابي مسبق منها

حقوق الطبع والنشر محفوظة للمنظمة، ولا يجوز النسخ أو إعادة
النشر، دون إذن كتابي مسبق منها

المجلة العربية للإدارة

مجلة نصف سنوية محكمة متخصصة في التنمية الإدارية والعلوم الاجتماعية ذات العلاقة
تصدرها المنظمة العربية للتنمية الإدارية

رئيس التحرير: الأستاذ الدكتور/ محمد بن إبراهيم أحمد التويجري

مدير عام المنظمة العربية للتنمية الإدارية

نائب رئيس التحرير: الدكتور/ كمال محمد زين

هيئة التحرير:

الأستاذ الدكتور/ أحمد عبد الحليم أستاذ إدارة الأعمال .

الأستاذ الدكتور/ سالم الطحيج رئيس جهاز الدراسات والبحوث
الاستشارية لصاحب السمو أمير
دولة الكويت، وأستاذ بقسم
إدارة الأعمال بكلية التجارة
والاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة
الكويت.

الأستاذ الدكتور/ بشير محمد الخضر خبير في التنظيم والسلوك التنظيمي
وإدارة التعليم العالي - عمان -
المملكة الأردنية الهاشمية.

الأستاذ الدكتور/ علي السلمي أستاذ الإدارة بكلية التجارة -
جامعة القاهرة - القاهرة -
جمهورية مصر العربية.

الأستاذ الدكتور/ جميل جريسات أستاذ الإدارة الحكومية، جامعة جنوب
فلوريدا - الولايات المتحدة الأمريكية.

الأستاذ الدكتور/ محمد مراد بن تركية رئيس الجامعة العربية للعلوم -
تونس - الجمهورية التونسية.

مدير التحرير: علام جمال سلامة

سكرتارية التحرير:

علي علي سلام مصطفى إبراهيم قناوي

سماد محمد عبد الجواد

سياسات ومعايير النشر في المجلة العربية للإدارة

سياسات النشر

المجلة العربية للإدارة هي مجلة علمية محكمة متخصصة في ميادين الإدارة، بما في ذلك التنمية الإدارية والإصلاح الإداري والحقول المرتبطة بها. وتهدف المجلة، التي تصدرها المنظمة العربية للتنمية الإدارية دورياً، إلى تنمية آفاق علمية جديدة للإدارة العربية، وتبادل المعرفة العلمية، وتعزيز وإبراز الاتجاهات الحديثة في الإدارة وتطبيقاتها، وإثراء تجاربها المعاصرة في المنطقة العربية. ويشمل الجمهور الموجه له المجلة أعضاء هيئات التدريس، والباحثين بالجامعات، ومراكز البحوث، ومؤسسات التنمية الإدارية، وخبراء ومستشاري الإدارة والتنمية الإدارية، والقيادات الإدارية العاملة في ميادين الإدارة في القطاع الحكومي، وقطاع الأعمال العام والخاص، والمنظمات غير الحكومية.

وتتخذ البحوث والمقالات العلمية التي تنشرها المجلة واحدة من الصور التالية: (1) بحوث تجريبية Empirical تعتمد على بيانات مستقاة من واقع ميداني Field، أو تجريبي Experimental. (2) تحليل وتقييم مفاهيم أو أساليب وطرائق إدارية مستحدثة، مع بيان دلالاتها وآفاق وإمكانات تطبيقها في العالم العربي. (3) تقييم ممارسات أو تجارب تطبيقية أو دراسة حالات عملية، باستخدام أساليب وأدوات المنهج العلمي، مع بيان الدلالات والدروس المستفادة منها. (4) دراسات مقارنة لقضايا إدارية داخل الوطن العربي، أو بينه وبين مناطق أخرى من العالم. (5) تحليل وتقييم للأدبيات البحثية المعاصرة في الإدارة والتنمية الإدارية والإصلاح الإداري، واستخلاص دلالاتها واتجاهاتها، بما يفيد في تطوير البحوث والممارسات الإدارية والأوضاع المؤسسية في المنطقة العربية. (6) تطوير وبناء نماذج / أو أطر نظرية تسهم في فهم واقع الإدارة العربية مع بيان الدلالات التطبيقية والعملية لهذه النماذج أو الأطر. (7) دراسة لقضايا منهجية في مناهج وأساليب وطرائق البحث الإداري، مع التطبيق على واقع الإدارة العربية.

كذلك، تسمح سياسات النشر في المجلة بنشر موضوعات قصيرة تأخذ صورة: (1) تعليقات / ملاحظات علمية على بحوث سبق نشرها في المجلة؛ (2) تلخيص وتقييم

لإسهامات قدمت في مؤتمر أو ندوة علمية عقدت داخل الوطن العربي أو خارجه. (3)
عرض تحليلي تقييمي لكتب جديدة عربية أو عالمية. (4) ملخص لرسائل علمية (ماجستير - دكتوراة)، تم مناقشتها وإجازتها، على أن يكون الملخص من إعداد صاحب الرسالة نفسه.

التقدم ببحوث أو مقالات للنشر

ينبغي التقيد بالشروط التالية عند التقدم ببحوث أو مقالات للنشر في المجلة:
1- ترسل البحوث والمقالات من أربع نسخ واضحة مطبوعة على الآلة الكاتبة أو مشغل الكلمات Word Processor، وتوجه إلى رئيس تحرير المجلة العربية للإدارة، على العنوان التالي:

المنظمة العربية للتنمية الإدارية

صندوق بريد 2692 بريد الحرية - مصر الجديدة

القاهرة - جمهورية مصر العربية

2- ينبغي أن يرفق مع البحث أو المقالة إقرار على ورقة منفصلة موقعاً من المؤلف (المؤلفين) بأن البحث أو المقالة المقدمة للنشر في المجلة العربية للإدارة لم تنشر من قبل، وأنه لم يتم تقديمها إلى أية جهة أخرى للنشر، إضافة إلى تعهد بعدم تقديمها للنشر في جهة أخرى لحين انتهاء إجراءات التحكيم، أو انتهاء المدة القصوى (خمس أشهر) المقررة لإعلام مؤلف البحث أو المقالة بنتيجة التحكيم وقرار رئيس التحرير.

الاشتراطات الشكلية للبحوث والمقالات المقدمة للنشر

فيما يلي مجموعة من الاشتراطات الشكلية التي ينبغي الالتزام بها في إعداد البحوث والمقالات المقدمة للنشر:

- 1- هيكل التقرير: ينبغي أن يحوي تقرير البحث أو المقالة العناصر التالية:
 - صفحة غلاف تحوي عنوان البحث، واسم المؤلف، ووظيفته، واسم المؤسسة التي ينتمي إليها، وعنوانه الكامل.
 - ملخص لمحور البحث، ومنهجه، وأهم نتائجه وإسهاماته، فيما لا يتجاوز 100 كلمة (كحد أقصى).

- صلب التقرير ويشمل:
 - مقدمة تعرّف بمحور البحث أو مشكلته وأهدافه.
 - عرض تقييمي للأدبيات وحصيلة المعرفة العلمية المرتبطة بالبحث.
 - الفروض أو المحاور أو التساؤلات.
 - حدود البحث.
 - منهج البحث ويشمل بالنسبة للبحوث التجريبية: المتغيرات، وحجم العينة وتكوينها وتصميمها وطريقة اختيار مفرداتها، والمقاييس المستخدمة وخصائصها، ووسائل جمع البيانات، وأساليب التحليل الإحصائي للبيانات. أما بالنسبة للبحوث النظرية أو تلك التي تقيم أدبيات بحثية والبحوث غير التجريبية عموماً، فينبغي إيضاح الركائز المنهجية أو التحليلية المستخدمة، والمصادر التي اعتمد عليها الباحث، وأدوات التقييم أو المقارنة أو التحليل.
 - النتائج والمؤشرات المستخلصة أو حصيلة التقييم أو التحليل أو المقارنة.
 - مناقشة للنتائج والمؤشرات أو حصيلة التقييم أو التحليل أو المقارنة، مع مقابلتها بنتائج بحوث سابقة، وتقييم دلالاتها النظرية والتطبيقية.
 - الهوامش.
 - المراجع (المستخدمة والمذكورة في المتن فقط).
 - الملاحق (في أضيق الحدود).
- 2- لغة التقرير: ينبغي أن يكتب تقرير البحث أو المقالة بلغة عربية سليمة، وواضحة، ومبسطة، ومركزة، وفي جمل قصيرة، وبأسلوب علمي حيادي، بعيد عن التزيد البلاغي أو المحسنات اللغوية أو الإطناب أو التكرار.
- 3- حجم التقرير: لا ينبغي أن يزيد عدد صفحات صلب التقرير (بما في ذلك المراجع والملاحق بالنسبة للبحوث والمقالات الاعتيادية) عن 30 صفحة مطبوعة، ولا يزيد بالنسبة للتقارير القصيرة عن 8 صفحات مطبوعة.
- 4- مواصفات الطباعة: ينبغي أن تكون الطباعة على ورق أبيض حجم A4 على وجه واحد من الورقة، ولا يزيد عدد الأسطر في الصفحة الواحدة عن 25 سطراً، مع ترك مسافات خالية (4 سم) في أعلى وأسفل الصفحة وعلى جانبيها. كذلك، ينبغي ترك مسافتين بين الأسطر، وأربعة مسافات بعد العناوين الرئيسية والفرعية، مع مراعاة أن تكون جميع الصفحات مرقمة بدءاً بصفحة الملخص.
- 5- طباعة الجداول والأشكال: ينبغي أن يكون لكل جدول أو شكل رقم مسلسل، وأن يعطي عنواناً يعكس مضمونه، على أن يطبع رقم الجدول أو الشكل وعنوانه في أعلى الجدول أو الشكل، وأن يشار في الأسفل إلى مصدره (أو مصادره) كاملة.

6- الهوامش والمراجع:

- يتم تخصيص صفحة جديدة في نهاية الدراسة للهوامش مع مراعاة اختصار الهوامش إلى أقصى حد ممكن. ويتم تسلسل أرقامها حسب ترتيب ورودها في المتن.
- يُشار إلى جميع المراجع - العربية والأجنبية - ضمن البحث بالإشارة إلى اسم المؤلف الأخير (العائلة). وسنة النشر ووضعها بين قوسين، مثلاً (العلاق، 1983) و (عابدين، وحبيب، 1987) و (Marshall, 1984) و (Hansen & Messier, 1986). أما إذا كان هناك أكثر من اثنين من المؤلفين للبحث الواحد، فيشار إليهم هكذا (محجوب وآخرون، 1983) و (Kaufman et al., 1986). وإذا كان هناك (محجوب وآخرون، 1983) و (Kaufman et al., 1986). وإذا كان هناك مصدران (أو أكثر) يُشار إليهما كالآتي: (القطان، 1987؛ التويجري، 1988) و (Ferris & Porac, 1984; Locke, 1989). وفي حالات الاقتباس يُشار إلى الصفحة (أو الصفحات) المقتبس منها (العلاق، 1983: 50) و (Marshall, 1984: 50-53).
- يجب أن لا تحتوي قائمة المراجع على أي مرجع لم تتم الإشارة إليه ضمن البحث.
- ترتب جميع المراجع في نهاية البحث حسب الترتيب الهجائي لاسم المؤلف (العائلة) أو الهيئة أو عنوان المرجع إن لم يرد اسم المؤلف.
- تطبع المراجع العربية والمراجع الأجنبية على أوراق مستقلة بمسافة واحدة بين سطور المرجع الواحد ومسافتين بين مرجع وآخر.
- يجب أن يلتزم بترتيب المراجع وفقاً للوصف البليوجرافي السائد كما في الأمثلة التالية:

أ) الكتب

- عواضة، حسن محمد. الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية: دراسة مقارنة. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1983.
- تريسي، وليم ر. تصميم نظم التدريب والتطوير / وليم ر. تريسي؛ ترجمة سعد أحمد الجبالي. الرياض: معهد الإدارة العامة، 1990.
- Zander, Alvin. **Making Groups Effective**. 3rd. ed. San Francisco, California: Jossey - Bass, 1983.

(ب) فصل من كتاب

عيسى، سوار الذهب أحمد. العوامل المؤثرة على إنتاجية العمل. في: واقع معدلات إنتاجية العمل ووسائل تطويرها / مكتب المتابعة. النامة، البحرين: مجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بالدول العربية الخليجية، 1987. ص 29-11.

Ayoubi, Zaki M. "Innovation and Management of Change in Public Enterprises in the Arab World". In: **Administrative Reform in the Arab World: Readings**/ edited by Nassir Al-Saigh, Amman: Arab Organization of Administrative Sciences, 1986. p. 313-329.

(ج) الدوريات

شيبان، أمة اللطيف. «ملاحظ تطوّر جهاز الخدمة المدنية في الخطة الخمسية الثالثة للتنمية الإدارية (مسقط: معهد الإدارة العامة). مج12، ع43 (1990/12). ص 35-13.

PicklBagwell, Kyle & Robert W. Staiger. "A Theory of Managed Trade"
The American Economic Review Vol. 80. No.4 (Sep. 1990 P.779-795.

(د) أوراق المؤتمرات والندوات

أحمد، أحمد حسني. «نحو نموذج عربي في تحديد الاحتياجات التدريبية». ورقة مقدمة إلى مؤتمر التدريب والتنمية الإدارية الرابع (5-10/3/1990: القاهرة). القاهرة: الخبراء العرب في الهندسة والإدارة، 1990. ص3.

Pickl, Viktor J. "The Ombudsman and Administrative Reforms". Paper presented to the **Twentieth International Congress of Administrative Sciences** (6-10/9/1986: Amman, Jordan). Amman: Arab Organization of Administrative Sciences, 1986.

تحكيم البحوث والمقالات المقدمة للنشر

يتم تقييم البحوث والمقالات المقدمة للنشر من قبل أساتذة وباحثين متخصصين ممن لهم رصيد متميز من الإنتاج البحثي والعلمي. وتخضع البحوث والمقالات المقدمة للنشر للإجراءات التالية بالترتيب: (1) الفحص والتقييم الأولي من قبل جهاز التحرير؛ (2) التقييم السري بواسطة ثلاثة من المحكمين بالنسبة للبحوث والمقالات التي اجتازت الفحص والتقييم الأولي؛ (3) تقرير صلاحية البحوث والمقالات في ضوء تقارير المحكمين وجهاز التحرير؛ (4) إرسال تقارير المحكمين للمؤلف - ولا تعاد إليه البحوث أو المقالات الأصلية - ويتم إعلامه بنتيجة التحكيم وقرار جهاز التحرير خلال مدة أقصاها خمسة أشهر من تاريخ إشعاره من قبل جهاز التحرير بتسلم البحث أو المقالة المقدمة للنشر؛ (5) في حالة قبول البحث أو المقالة للنشر يتم إعلام المؤلف بتاريخ وموعد النشر ويجري إهداؤه خمس نسخ من المجلة التي نشر بحثه فيها. وتدرج قرارات جهاز التحرير بشأن البحث أو المقالة المقدمة للنشر تحت واحد من البدائل التالية: (1) قبول غير مشروط للنشر؛ (2) قبول مبدئي للنشر مشروط بإجراء تعديلات شكلية أو موضوعية؛ (3) طلب إجراء تعديلات جوهرية مع إعادة التقدم بالبحث أو المقالة. (4) رفض النشر لأسباب شكلية أو موضوعية. وتشمل معايير التقييم:

- قيمة البحث ومدى أصالته، والإسهام الذي يقدمه، علمياً وتطبيقياً.

- منهج وأسلوب البحث.

- نتائج البحث.

- مدى مراعاة الأمانة العلمية وأعراف التوثيق البيبليوجرافي.

- سلامة اللغة وأسلوب العرض المتبع.

هيئة التحرير

محتويات العدد

- التنظيم وإعادة التنظيم الإداري في الجهاز الحكومي:
الأسس والمبادئ والأهداف
«دراسة تحليلية لتجربة المملكة العربية السعودية» 1
د. إبراهيم علي الملحم
- واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة
في محافظة جرش: دراسة ميدانية 57
د. يونس عبد العزيز مقدادي
د. مجيد علي حسين
- الفساد الإداري
«رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة» 85
أ. د. عامر الكبيسي
- تقييم البرامج التدريبية في ضوء المنحنى
المبني على نظرية النظم 123
د. عبد الباري درة
- ملخصات الرسائل الجامعية**
- تأثير مراحل دورة حياة المنظمة على نموذج قياس الفعالية التنظيمية
«دراسة تطبيقية على شركات القطاع الخاص الصناعي المصري» 137
د. عمرو علاء الدين زيدان

التنظيم وإعادة التنظيم الإداري في الجهاز الحكومي: الأسس والمبادئ والأهداف "دراسة تحليلية لتجربة المملكة العربية السعودية"

د إبراهيم علي اللحيم *

مقدمة :

تعتبر دراسة التنظيم الإداري للجهاز الحكومي وإعادة تنظيمه ظاهرة مستمرة ومتكررة في الإدارة العامة، علماً بأنه ليس هناك إلى الآن أسلوب علمي واضح حول كيفية عمل التنظيم وإعادة التنظيم الإداري لأي جهاز إداري، لكن هناك مبادئ وأسساً عامة في أدبيات الإدارة، ونظريات التنظيم الإداري، يسترشد بها خبراء التنظيم عند إعداد تنظيم أي جهاز إداري جديد، أو إعادة التنظيم والهيكلية الإدارية لجهاز قائم. ويعرف شافريتز التنظيم بأنه " أي هيكل أو إجراءات لتوزيع الأعمال حتى يتم تحقيق أهداف أو أغراض عامة" (Shafritz, 1985, p. 381). ويعرف إعادة التنظيم بأنها " عبارة عن تغيير في الهيكل التنظيمي الإداري والإجراءات، ويتمثل عادة في دمج إدارات وأقسام مع بعضها البعض، أو رفع مستوى إدارة معينة، أو إدخال إصلاحات وتغييرات على إجراءات الميزانية وشئون الموظفين، من أجل زيادة استجابة الجهاز الإداري لمراقبة الجهاز التنفيذي ومن أجل تبسيط الإجراءات الإدارية وجعلها أكثر مهنية" (shafritz, 1985, p. 468).

وقد ركزت نظريات التنظيم الإداري الأولي على الفاعلية الإدارية كهدف وحافز رئيس لإعادة التنظيم، بينما تركز النظريات الحديثة على أن الهدف والحافز الرئيس وراء عملية إعادة التنظيم في الجهاز الإداري الحكومي هو سياسي بالدرجة الأولى. ويتمثل في إبراز أولويات الحكومة، وإعادة توزيع السلطة داخل الجهاز، وتغيير في المستويات الإدارية لبعض الإدارات، وخلق وظائف جديدة، وإعادة توزيع للموارد المالية والبشرية لتناسب مع الأوضاع

* أستاذ الإدارة العامة المساعد، معهد الإدارة العامة، الرياض - المملكة العربية السعودية

الجديدة، ولتسهيل وتسريع من عملية اتخاذ القرارات، ومن الضرورة تنظيم أجهزة الإدارة الحكومية الحديثة بأسلوب علمي حديث بحيث تكون لديها الرونة الكافية حتى تستطيع أن تستجيب بالسرعة المطلوبة والوقت المناسب لاحتياجات الأفراد والمجتمع في البيئة التي تعمل بها. ويجب التأكيد في هذا المجال من أن التنظيم وإعادة التنظيم بشكلان عملية مستمرة ومتحركة، وليست عملية ثابتة أو جامدة تهتم فقط بتفويض السلطات، ورسم الهيكل التنظيمي، ووصف الوظائف - وهي بالطبع أشياء مهمة - بل يجب أن تركز اهتمامها في تصميم هيكل تنظيمي مرن لاتخاذ القرارات الإدارية المعقدة والمهمة بالسرعة المطلوبة والوقت المناسب. وخصوصاً أنها تعمل في بيئة عمل سريعة الحركة والتقلبات والتغيير، هذا بالإضافة إلى ضمان وجود عامل الكفاءة والفاعلية الإدارية ورضا العاملين والموظفين في الجهاز الإداري.

وسوف نستكشف في هذا البحث موضوع الهدف أو الحافز الرئيس الكامن وراء التنظيم وإعادة التنظيم في الأجهزة الحكومية، عن طريق مراجعة نظريات التنظيم الإداري في حقل الإدارة العامة، لنرى ما إذا كان غرض إعادة التنظيم مشوباً بعامل الفاعلية الإدارية بالدرجة الأولى، أو بعوامل سياسية تتمثل في إبراز الأولويات وتوزيع السلطات والنفوذ والوظائف والموارد داخل الجهاز الإداري.

هدف البحث :

يهدف البحث إلى إلقاء الضوء على أسس ومبادئ عملية التنظيم وإعادة التنظيم في الجهاز الإداري الحكومي، وأهدافه، والأسباب الكامنة وراء عملية إعادة التنظيم، الأمر الذي يسهل على القائمين على عملية التنظيم وإعادة التنظيم، والعاملين، والممارسين في القطاع العام معرفة هذه الأسس والمبادئ والأهداف، والأسباب الرئيسة الكامنة وراء قرار عملية التنظيم وإعادة التنظيم في الجهاز الحكومي، ويساعدهم على استيعاب العملية في إعداد التنظيم المناسب للجهاز المراد تنظيمه. ويهدف البحث أيضاً إلى تحليل تجربة المملكة العربية السعودية في مجال تنظيم وإعادة تنظيم الجهاز الحكومي.

أُسئلة البحث :

- سوف يركز هذا البحث على الإجابة عن الأسئلة التالية :
- 1- ما المقصود بالتنظيم وإعادة التنظيم الإداري؟ ولماذا يلجأ المسؤولون الحكوميون إلى إعادة التنظيم؟
 - 2- ما الهدف أو الحافز وراء إعادة التنظيم في الجهاز الحكومي؟
 - 3- ما الأهداف التي يمكن أن تتحقق، والتي لا يمكن أن تتحقق من خلال إعادة التنظيم؟

منهج البحث :

هذا البحث عبارة عن دراسة استكشافية استطلاعية تعتمد على البحث المكتبي وتتبع المنهج الوصفي والتحليلي للإجابة عن أسئلة البحث مع نظرة تحليلية لتجربة المملكة في مجال تنظيم وإعادة تنظيم الجهاز الحكومي. وذلك من خلال الأدبيات المنشورة في الكتب والمجلات والدوريات العلمية والبحوث المتخصصة حول هذا الموضوع.

الجزء الأول : الإطار النظري للدراسة :

هناك مفاهيم رئيسة ونظريات للتنظيم في حقل الإدارة العامة ساعدت بطريقة أو بأخرى على صياغة الطريقة التي من الممكن أن ندرك بها عمليات إعادة التنظيم في الجهاز الحكومي بشكل عام. وسوف يركز هذا الجزء من البحث على مراجعة ومناقشة نظريات التنظيم الإداري الكلاسيكية في حقل الإدارة العامة، والتي ركزت على العامل الاقتصادي عن طريق تحسين الفاعلية الإدارية، وتقليل التكاليف كعامل أو هدف رئيس لقرار إعادة التنظيم. وستعرض أيضاً إلى مناقشة نظريات التنظيم الإداري الحديثة التي ركزت على أن الفرض الأساسي من إعادة التنظيم الإداري في الجهاز الحكومي هو سياسي بالدرجة الأولى. ويتعلق بإعادة توزيع السلطات والأدوار والموارد المالية والبشرية والوظائف داخل الجهاز الإداري أكثر من عملية تحقيق الفاعلية الإدارية وتقليل تكاليف التشغيل الإداري للجهاز الحكومي.

إن الأهتمام بالفاعلفة الإدارية كهدف رففس وأساسف فف عملفة التنظيم وإعانة التنظيم فف الجهاز الإدارف الحكومف فمكن أن فعود إلى كتابات نظرفات التنظيم الكلاسلكة فف الإدارة العامة أو ما فسمى بفدرسة الإدارة العلمفة للإدارة. و اللف سادات فف أواخر القرن فبل الماضف وأوائل القرن العشرفن 1880 - 1940م. وركزت تلك الكتابات على أن هناك مفاءف علمفة للإدارة ماف تعلمها المرففن وطبقوها فف منظماتهم فإنها فزفد من فاعلفة وكفاءة الإدارة فف المنظمة. كذلك فنظر هؤلاء الكتاب إلى المنظمات المراففةة "Rational" على أنها منظماف مغلقة لا ففأثر فففئها الخارجفة. وفمكن عن طرفف إعانة تنظيمها فقفف مسافف من الفاعلفة والكفاءة الإدارية المطلوبة. وفسمى هذه الفقفه أيضاً بفقفه فصل السفاسة عن الإدارة.

ومن أوائل هؤلاء الكتاب والمنظرفن مرفو وفلسون "Wilson, 1887" الذي كتب مسالفه المشهورة "The Study of Administration" ففبف أكد على الفصل بفن السفاسة والإدارة. وأكد على أن علم الإدارة ففبف أن فستفدم لفحسفن أعمال الحكومة وفنفقة منظمافها وبرامجهاف. ففبف فدار بفاعلفة وكفاءة عالفة فعففة عن ثلوف وففوفه السفاسة والمنافسة على السلطة والففوذ وفوزفع المرافف والوظائف والمراكز بفن السفاسفن والمرففن والموظففن داخل الأجهزة الحكومفة. وفد دعم فرانك فُد ناو من فجهة النظر تلك. ففبف فرق بفن وظففة الإدارة والسفاسة. إذ ففهم السفاسة بفقررر رغبة الحكومة وقرارها فاه سفاسة معفنة أو إقرار برنامج معفن. بفنما ففهم الإدارة بفنففد ما ففخذنه الحكومة من سفاسات أو قرارات أو برامج بشأن موضوع معفن (Good now, 1900) . وفبع هؤلاء المنظرفن والكتاب فرمرفك فابلور الذي فافول أن فضع مفاءف علمفة للإدارة عن طرفف عمل الففارب لفقررر أفضل حل علمف لفحسفن الفففاففة فف المنظمات وفقفف الفاعلفة الإدارية (Taylor, 1912). أما لوثر قولك وأروفك ففقد فضا سفع وظائف رففسة للإدارة وأطلقوا علفها "POSDCORB" وفرمزف للأحرف الأولى الفففلفزفة فف العملفة الإدارية لوظائف الفففطف والفففظم والفففوظف والفففوفف والفففسف والفففلف والمفزانفة ففبف أن فطابقها ففف ألفة منظمفة إدارفة ففود إلى ففسفن الفاعلفة الإدارية ففها (Gulick & Urwick, 1937).

وقد وضع فيبر نظرية البيروقراطية التي يعتقد أنها التنظيم المثالي لتحقيق الفاعلية والكفاءة الإدارية. وأن أي تغيير في الهيكل التنظيمي يجب أن يؤدي إلى زيادة تقسيم العمل وتخفيض نطاق الإشراف كمعيار لقياس الفاعلية الإدارية في المنظمة (Weber, 1946). ويلاحظ في تلك الحقبة أن المنظمات كانت تعتبر كبنوة راشدة ونظاماً مغلقاً لا يتأثر بالبيئة الخارجية للمنظمة. ولا بالسياسة العامة للدولة وإن أية إعادة للتنظيم في الهيكل التنظيمي للمنظمة ككل أو في إحدى وحداتها يجب أن تؤدي إلى تحسين في الفاعلية والكفاءة الإدارية للمنظمة. ومع تطور هذا المفهوم، أصبح ينظر إلى مشاكل الإدارة الحكومية على أنها مشاكل تقنية وفنية بحثة من الممكن تحليلها ودراستها بأسلوب علمي بحث، وحلها عن طريق تطبيق المبادئ العلمية للإدارة. وكان الاهتمام في تحسين الفاعلية والكفاءة الإدارية من قبل الكُتّاب الأوائل في الإدارة العامة، وكذلك رفضهم اعتبار أن توزيع السلطة والنفوذ والموارد المالية والبشرية والتقنية والوظائف واتخاذ القرارات المهمة داخل المنظمة، واعتبار السياسة من العوامل المهمة والأساسية في عملية طلب إعادة التنظيم لأكثر من عامل، لتحسين الفاعلية الإدارية... كل ذلك كان يشكل مواقف ونقاشات حادة وقوية بين علماء وطلاب الإدارة والممارسين في تلك الفترة حيث كان التركيز على أن عامل الفاعلية هو العامل الوحيد والرئيس المناسب في عملية إعادة التنظيم لكثير من الأجهزة الحكومية.

لقد تساعل ماركس عن إمكانية فصل الإدارة عن السياسة في الجهاز الحكومي - القطاع العام- وانتهى إلى عدم إمكانية ذلك، حيث ثبت أن الاعتقاد بأن الإدارة تقوم فقط على المبادئ العلمية، وأنها خالية من أية مفاهيم وقيم اجتماعية وسياسية أخرى غير صحيح. فالإدارة ملوثة بالقيم الاجتماعية والسياسية الأخرى التي تؤثر على أدائها. ومن ثم يجب أخذها في الاعتبار (Marx, 1946). وكذلك فعل والدو حيث هاجم مدرسة الإدارة العلمية وتركيزها على مفهوم الفاعلية والكفاءة الاقتصادية والإدارية وإهمال القيم السياسية والاجتماعية الأخرى، مثل العدالة والمساواة (Waldo, 1948). كذلك فعل سايون الذي رفض مبادئ الإدارة العلمية واعتبرها مبادئ متضاربة (Simon, 1946).

ومع نهاية الحرب العالمية الثانية أصبحت وجهة النظر الكلاسيكية في الإدارة حول التنظيم وإعادة التنظيم قديمة وغير متمشية مع الواقع. وتطور حقل الإدارة العامة بشكل خاص. حيث حلت محلها وجهة نظر علماء ومفكري الإدارة من الجيل الثاني الذين يعتبرون استخدام التنظيم وإعادة التنظيم والهيكلية الإدارية في الجهاز الإداري الحكومي عبارة عن وسيلة سياسية. والهدف الرئيس لها هو إعادة توزيع السلطات والنفوذ وتقسيم الوظائف والموارد المالية والبشرية والتقنية داخل الجهاز الإداري الحكومي بالدرجة الأولى. وليس تحقيق الفاعلية والكفاءة الإدارية. وبدأ عدد من هؤلاء الكتاب والمفكرين يتكلمون عن دور المدير الإداري في الجهاز الحكومي في اللعبة السياسية. حيث من الممكن عن طريق إعادة التنظيم أن يتم التأثير على نظام توزيع السلطات والموارد المالية والبشرية والتقنية والوظائف. وتغيير المستوى التنظيمي للإدارات داخل الجهاز الإداري. كما أن قيام المديرين البيروقراطيين بممارسة سلطاتهم الخولة لهم بموجب النظام. وخلق نظام من قيم العمل داخل المنظمة. والاختيار بين البدائل المتوافرة في اتخاذ القرار حول موضوع معين. جعلهم من اللاعبين السياسيين الرئيسيين في الأجهزة الحكومية. فقد أشار كوفمان على سبيل المثال إلى أن توزيع السلطة. وقوة التأثير داخل الجهاز الإداري بين الإداريين والمسؤولين تسهلان عملية إحداث التغيير في السياسة العامة للجهاز وتعطيان إشارات تدل على ظهور أولويات جديدة كسبب مهم ورئيس لإعادة التنظيم (Kaufman, 1964). أما مانسفيلد فقد أورد في خليله لأهداف وأسباب إعادة التنظيم في الأجهزة الحكومية أسباباً مشابهة. منها أن إعادة التنظيم تعطي إشارة واضحة للتغيير في السياسة العامة. وتؤدي إلى زيادة الاهتمام في البرامج المفضلة سياسياً والتي ترغب الحكومة في تنفيذها عن طريق الجهاز الإداري وتعتبرها من الأولويات أو في أعلى القائمة. وتعمل على عدم الاهتمام بالبرامج غير المرغوب في تنفيذها سياسياً. ووضعها في آخر قائمة البرامج أو حتى حذفها من القائمة. وتمنح الأفراد الرئيسيين في الجهاز الإداري صلاحيات وسلطات كبيرة تتناسب مع مناصبهم ومسئولياتهم الإدارية (Mansfeld, 1982).

وتعتبر كتابات سيدمان من أهم المصادر الشاملة والرئيسة الغنية بالمعلومات حول اللعبة السياسية في التنظيم وإعادة التنظيم في أجهزة الحكومة الفدرالية الأمريكية.

وتخديد العوامل والقوى التي تصيغ إعادة تنظيم الإدارة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية. حيث أوضح أن هناك قوى ولاعبين كثيرين يقررون أهدافاً وغايات إعادة التنظيم للإدارة التنفيذية الأمريكية، منها أصحاب المصالح ولجان الكونغرس المختلفة والمؤسسات العامة في الولايات والحكومات المحلية، هذا إضافة إلى الثقافة والخصوصية الإدارية التي يختص بهما كل جهاز أو مؤسسة إدارية ويميزانها عن المؤسسات الأخرى. لقد أصبحت السياسة ميدان تنافس مشروع بين المديرين والبيروقراطيين في الأجهزة الحكومية، كما إن عملية إعادة توزيع السلطة والنفوذ والامتيازات والموارد والوظائف أيضاً هي دافع مشروع لعملية إعادة التنظيم في البيروقراطية الحكومية (Seidman, 1970).

هذا وقد تطورت نظريات الإدارة من النظرية الكلاسيكية للإدارة التي تنظر للمنظمة كنظام راشد مغلق جامد ولا تتأثر ببيئتها الخارجية، وتركز بشكل كبير على التخطيط والمراقبة لتحقيق الفاعلية الاقتصادية، إلى ظهور النظريات الإدارية الحديثة مثل نظرية النظام الإداري المفتوح، التي تنظر إلى المنظمة كنظام مكون من مجموعة من الأنظمة الثانوية متداخلة مع بعضها، تعمل كنظام واحد مفتوح تتداخل وتتفاعل مع ما يحدث في بيئتها الخارجية من تغيرات اقتصادية وسياسية وتقنية واجتماعية، ومن ثم تتأثر بها وتأخذها في الاعتبار (Kast and Rosenzweig, 1978). إن الميزة التي تنصف بها الإدارة هي قدرتها على التعامل مع التغير والمتغيرات، فالإدارة عبارة عن إجراءات تحوي مختلف الأنظمة أو الوحدات الثانوية للمنظمة وتربط بينها، فمن خلال نظرية النظام المفتوح فإن المنظمة تواجه حالات دائمة التحرك والتغير، وتتصف هذه التغيرات بعدم التأكيد والغموض، وليس بيد المنظمة في مثل تلك الحالات السيطرة التامة على أوضاع وعوامل الإنتاج المختلفة. حيث إنها في هذه الحالات محددة أو مقيدة بعدة عوامل بيئية خارجية وقوى أخرى داخلية تقنية وهيكلية ونفسية واجتماعية، مما يحتم على المنظمة بما نعي وتفهم هذه القوى والعوامل، ونعي كيفية التعامل مع بيئتها الداخلية والخارجية بما يحقق أهدافها العامة. إن مفاهيم وأسس نظرية النظام الإداري المفتوح تتناسب جيداً مع بيئة وتركيبه الجهاز البيروقراطي الحكومي، حيث تتداخل العوامل والقوى السياسية والاقتصادية والتقنية والاجتماعية وقوى الضغط والمصالح مع بعضها البعض للتأثير

على تنظيم الجهاز الحكومي والكيفية التي يتم بها توزيع السلطات والصلاحيات والوظائف والوارد المالية والبشرية داخل الجهاز الحكومي والبرامج والمشاريع بشكل عام، إن تطبيق مبادئ ومفاهيم نظرية النظام الإداري المفتوح في الجهاز البيروقراطي يسمح للمنظمة أن تأخذ في الاعتبار ما يحدث في البيئة الخارجية لها وتتفاعل معه وتتأثر به.

وبناء على ما تقدم من مراجعة لأدبيات الإدارة حول التنظيم وإعادة التنظيم في الجهاز البيروقراطي الحكومي، فمن الممكن محاولة الخروج بتعريف عن التنظيم في الجهاز الحكومي بأنه "الهيكل التنظيمي الذي من خلاله يستطيع الجهاز الإداري الحكومي تنفيذ برامجه ومشاريعه المقررة من قبل السياسة العامة للحكومة"، وتعريف المقصود بإعادة التنظيم في الجهاز الحكومي بأنه "دراسة ومراجعة الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري الحكومي، من أجل إعادة النظر في المستويات الإدارية للإدارات المختلفة في الجهاز، وتوزيع السلطات والصلاحيات والوارد المالية والبشرية على ضوء الظروف الجديدة والمتطلبات المستجدة والتي تتطلب تغييراً في نظام وأسلوب رسم السياسة العامة واتخاذ القرارات المتعلقة بتنفيذ البرامج والمشاريع المقررة في السياسة العامة للحكومة".

الجزء الثاني : أغراض وأهداف إعادة التنظيم :

تهدف محاولة أو مشروع إعادة التنظيم إلى إحداث نوع من التغيير في الهيكل التنظيمي للمنظمة وأنشطتها الرئيسية وتوزيع السلطات، ويتبع هذا تغيير في المستويات الإدارية وميزان القوى والتأثير والنفوذ وتوزيع الموارد المالية والبشرية داخل المنظمة، وقد يكون هذا تغييراً بسيطاً أو تغييراً جذرياً ورئيساً لمس بعض أو جميع الوحدات الإدارية داخل الجهاز الإداري، ولإحداث التغيير للرد على إجراءات رسمية وغير رسمية تشمل خطوات لتعيين موظفين جدد، ونقل أو إنهاء خدمات بعض الموظفين الحاليين، ودمج بعض الإدارات والوحدات الإدارية مع بعضها البعض، وتغيير مستوياتها التنظيمية، أو إلغاء بعض الإدارات والوحدات الإدارية القائمة، أو إنشاء إدارات ووحدات إدارية جديدة، وقد يتطلب أيضاً إصدار قرارات تشريعية وإدارية جديدة تتعلق بهذه التغييرات.

ومن الممكن أن تحدث إعادة التنظيم في كل تنظيم هرمي، إذ قد يحدث تغيير كبير في المستوى والمضمون، وقد يحدث تغيير بسيط وصغير، وقد يكون الدافع وراء قرار إعادة التنظيم دائماً أموراً معقدة مهما بدت واضحة وشفافة، وتختلف هذه الرؤية من مشارك إلى آخر، وعلى الخصوص أولئك الذين قد تتأثر قدراتهم وسلطاتهم سلباً أو إيجاباً. وقد يكون الدافع من التغيير ناجماً عن تغيير في السياسة العامة للجهاز عن طريق الاهتمام ببرامج معينة وإلغاء برامج وأنشطة محددة، أو خفض الاهتمام بها، أو نقل إدارات ووحدات إدارية مسئولة عن برامج ونشاطات معينة إلى وزارة أو مؤسسة عامة أخرى تكون لصيقة وذات علاقة أكبر بهذه الأنشطة، أو جميع إدارات ووحدات إدارية متفرقة تحت جهاز إداري واحد، ما يحدث نتائج وتنسيقات أفضل بين هذه الوحدات الإدارية المنفردة. وقد يكون الدافع رفع أو خفض مستوى إدارة معينة أو مستوى مديرتها، أو تغيير في الأولويات بين البرامج، ويكون الدافع ناجماً في الغالب عن توسع أو انكماش في حجم العمل والنشاطات أو التكاليف. وقد يكون الدافع إلغاء التداخل في المسؤوليات والسواجبات والصلاحيات بين عدد من الأجهزة الحكومية، وتقديم نفس البرامج والأنشطة والخدمات من أكثر من جهة أو جهاز حكومي. وقد يكون الدافع هو الرغبة في مكافأة موظف جيد يعتبر ذا أهمية للمنظمة، ما يتطلب إحداث إدارة له تتناسب مع قيمته ومستواه الإداري. وقد يكون الدافع وراء إعادة التنظيم هو ظهور تقنية حديثة تخدم إدارة معينة، ما يتطلب فصلها في وحدة إدارية خاصة بها. وقد يكون الدافع ناجماً عن تغيير في الأولويات للمنظمة، وأخيراً قد يكون الدافع لإعادة التنظيم هو حل خلاف بين عدد من المسؤولين الإداريين الرئيسيين في الجهاز الإداري حول السلطات والصلاحيات والمسؤوليات، ما يتطلب التدخل لإعادة تنظيم الجهاز الإداري جزئياً أو كلياً.

هذا ولقد أورد كتاب عديدين أهدافاً عدة لإعادة التنظيم، منها ما ورد في قرار لجنة براون لو (Brownlow Committee) لإعادة تنظيم الحكومة الأمريكية لعام 1949م، حيث ذكر أن لإعادة تنظيم جهاز الحكومة الفدرالية ستة أهداف رئيسية هي (Mansfield, 1982).

1- تنفيذ أفضل للقوانين، وكفاءة أفضل في إدارة الإدارة التنفيذية للحكومة، والسرعة في إنجاز أعمال الحكومة.

2- تقليل النفقات وتحسين الاقتصاد لأحسن مستوى.

3- زيادة الفاعلية الإدارية في تشغيل الأجهزة الحكومية لأعلى مستوى ممكن.

4- جمع وتوحيد وتنسيق وظائف الأجهزة الحكومية المتشابهة مع بعضها طبقاً لأهدافها الرئيسية.

5- تقليل عدد الأجهزة الحكومية قدر المستطاع، بتجميع وتوحيد هذه الأجهزة التي لها وظائف متشابهة تحت إدارة واحدة، وإلغاء الإدارات غير الضرورية، من أجل تحقيق الفاعلية الإدارية.

6- إلغاء التداخل والازدواجية بين أجهزة الدولة.

وذكر زانتن أن أول شرط في التنظيم يجب معرفته هو تحديد ومعرفة الغرض أو الهدف من التنظيم أو إعادة التنظيم، لأن هناك أهدافاً مقبولة ومبررة، ومن الممكن تحقيقها، وأخرى غير مقبولة أو مبررة لأن تكون هدفاً لإعادة التنظيم، ومن ثم من الصعب تحقيقها، وطبقاً لزانتن فإن أغلب دراسات إعادة التنظيم تهدف إلى تحقيق واحد أو أكثر من الأهداف الستة التالية (Szanton, 1981):

1- إحداث عملية رج للمنظمة (Shake Up an Organization)، لإنبات حزم الإدارة، أو وصول مدير تنفيذي جديد للمنظمة، يود أن يضع بصماته الواضحة على هيكليّة المنظمة وإجراءاتها الإدارية.

2- تبسيط وتسهيل الجهاز الإداري الحكومي (Simplify or Streamline)، أو بمعنى آخر تصغير حجم الجهاز الحكومي ككل عن طريق دمج الأجهزة الحكومية التي تشترك في تقديم أو تنفيذ خدمات واحدة أو متشابهة تحت جهاز إداري واحد، لتقليل وحدات الجهاز الإداري وزيادة التنسيق بينها.

3- تقليل النفقات أو التكاليف (Reduce Cost) عن طريق إلغاء أو تقليل التداخل والازدواجية بين الأجهزة الحكومية المختلفة في المسؤوليات والمهام والأهداف لتحقيق الفاعلية والكفاءة الإدارية، وهذا هو الهدف التقليدي من إعادة التنظيم الذي ركزت عليه النظرية الكلاسيكية للإدارة، وحظي لفترة طويلة بتأييد الكثير من علماء الإدارة والمشرعين والسياسيين والوظفين الحكوميين.

4- إبراز الأولويات (Symbolize Priorities)، عن طريق تجسيد تلك الأولويات في وحدة إدارية واضحة في الهيكل الإداري للجهاز الإداري الحكومي، أو في الهيكل العام للدولة، مثله في وزارة أو مؤسسة عامة تكون مسئولة عن تقديم تلك الأولويات.

5- تحسين كفاءة البرامج (Improve Program Effectiveness)، عن طريق وضع البرامج والأنشطة المتشابهة والمكملة لبعضها البعض تحت إدارة جهاز إداري ومدير واحد لتحسين كفاءة الأجهزة الحكومية

6- توحيد السياسات العامة (The Integration of Policy)، وذلك عن طريق دمج المؤسسات والأجهزة الحكومية التي لها مصالح متضاربة ومتنافسة مع بعضها البعض تحت إدارة منظمة أو جهاز إداري واحد مما يؤدي إلى زيادة التنسيق والتعاون بينهم، ويقلل من الاختلاف والتنافس والعداء بينهم حول الموارد والمصالح المختلفة.

هذه الأهداف الستة متداخلة مع بعضها البعض نوعاً ما، وتهدف أغلب دراسات إعادة التنظيم إلى تحقيق واحد أو أكثر منها، فبعض دراسات إعادة التنظيم قد تؤدي إلى تحقيق ولو جزء من كل هدف من الأهداف الستة، مع تركيز واضح على تحقيق هدف أو هدفين منها، وطبقاً لزانغون فإن الأهداف الثلاثة الأولى - رج للنتيجة، تبسيط وتسهيل الجهاز الحكومي، وتقليل النفقات أو التكاليف- هي غير مبررة أو مقبولة لتكون سبباً لإعادة التنظيم، لأنها غالباً ما تكون صعبة أو غير قابلة للتحقيق. أما الأهداف الثلاثة الأخيرة - وهي إبراز الأولويات، تحسين كفاءة البرامج، وتوحيد السياسات- فهي أكثر مشروعية وقبولاً كسبب لإعادة التنظيم، ويمكن تحقيقها بشكل أسهل.

الأهداف التي يمكن تحقيقها من خلال التنظيم أو إعادة التنظيم :

1- إبراز الأولويات بشكل واضح وملموس - عن طريق إنشاء جهاز إداري جديد مثل وزارة أو مؤسسة عامة، أو حتى إدارة عامة، أو وحدة إدارية داخل وزارة أو مؤسسة عامة حكومية، لتقديم خدمات أو برامج وأنشطة معينة - بجسد أهمية هذه الخدمات والبرامج والأنشطة التي تقدمها هذه الأجهزة الحكومية، والتي قد تكون أهميتها نابعة من أنها تلبي احتياجات سياسية واقتصادية واجتماعية أو إدارية للمجتمع. وتساعد إعادة التنظيم على إبراز هذه الأولويات الوطنية بشكل بارز ومرئي، عن طريق تجسيدها في جهاز إداري محدد يعطيها موقع واضح على الهيكل الإداري للدولة، ويضعها بشكل دائم على جدول الأعمال الوطنية التي يراود تحقيقها، ويساعد على توفير الموارد المالية والبشرية والتقنية الضرورية لتحقيق هذه الأولوية، ويوجد من يدافع على بقائها واستمرارية تقديمها، سواء داخل الجهاز التشريعي أو التنفيذي للحكومة أو الرأي العام، نظراً لأهميتها للمجتمع.

2- تحسين كفاءة البرامج عن طريق وضع برامج منفصلة عن بعضها إدارياً، لكنها مترابطة عملياً ومكملة لبعضها البعض تحت إدارة واحدة ومدير واحد يساعد على التنسيق بينها ويعمل على منع أو تقليل التضارب والازدواجية بينها، بما يوحد الجهود ويقلل التكاليف ويحقق الكفاءة الإدارية المطلوبة، ويخلق التنظيم ثقافة مميزة للمنظمة والمنظمات التي لها تاريخ قديم وطويل من الإنجازات للموسسة، ويعطي رسالة مهمة وواضحة ومفهومة من جميع العاملين فيها، حيث تكون لها ثقافة وقيم إدارية مميزة وراسخة يكون من الصعب تغييرها، ويظهر العاملون فيها مقاومة شديدة لتغييرها. وتساعد إعادة التنظيم على تحقيق الكفاءة الإدارية بين البرامج المتنافسة والتي تعمل في بيئة عدائية أو غير ودية أو بين برامج ناجحة محاطة ببرامج غير ناجحة بما يؤثر على أدائها. إن الكفاءة الإدارية مفهوم غامض نوعاً ما، وليس من السهل قياسه أو وصفه، لهذا فإن إعادة التنظيم قد تساعد على تحسين وتحقيق الكفاءة المطلوبة وتحقيق الأغراض الأساسية من إنشاء البرنامج.

3- توحيد السياسات العامة. إذ من الممكن أن تساعد إعادة التنظيم على تحقيق التوحيد بين السياسات العامة، وذلك بوضع أجهزة حكومية مستقلة لها مصالح متضاربة ومتنافسة مع بعضها البعض تحت إدارة رئيس وجهاز إداري واحد. يستطيع الرئيس أو المدير العام أن يتوسط في حل الاختلافات بين هذه الأجهزة التي كان من الصعب في السابق حلها. وهذا يساعد على تحسين إجراءات اتخاذ القرارات ورسم السياسات والتنسيق بين هذه الوحدات الإدارية المختلفة التي كانت في السابق منفصلة عن بعضها وأصبحت موحدة تحت إدارة واحدة.

الأهداف التي لا يمكن تحقيقها من خلال التنظيم أو إعادة التنظيم :

1- رج المنظمة لإثبات حزم الإدارة، أو في حالة وصول مدير تنفيذي جديد للمنظمة يود أن يضع بصماته بوضوح على هيكلية المنظمة وإجراءاتها الإدارية. إذ من المفهوم والمتوقع عند تعيين مدير تنفيذي جديد للمنظمة أن يدخل بعض التعديلات الجوهرية على الهيكل التنظيمي للمنظمة ليصبغها بمفاهيمه ومبادئه الإدارية، أو بمعنى آخر ليضع بصماته وأثاره على المنظمة. ويتم ذلك عن طريق استقطاب مساعدين وموظفين جدد من الذين يثق في مقدرتهم الإدارية وولائهم له، ويتفقون معه في الأساليب والمبادئ والفلسفة الإدارية، ويعينهم في وظائف ومراكز قيادية في المنظمة حتى يستطيع أن يسيطر على الأوضاع داخل المنظمة ويحدث التغيير الذي يهدف إليه. ومن الممكن أن يحدث بعض النقل بين الإداريين الحاليين في المنظمة مما يؤدي إلى تفكيك شبكة الاتصالات والعلاقات غير الرسمية وتغيير مصادر القوة للمديرين داخل المنظمة، مما يساعده على السيطرة على الأوضاع داخل المنظمة، ومن الممكن أيضاً أن يحدث تغييراً على برامج التشغيل في المنظمة، ويغير في الأولويات بين هذه البرامج ليحدث التغيير المطلوب، ويترك بصماته فعلاً على المنظمة.

إن إحداث هذه الوسائل لهز المنظمة قد لا يكون سهلاً ما لم توجد هناك أسباب قوية مقنعة لدى أغلبية العاملين في المنظمة بأهمية تنفيذها، وليس بسبب إثبات شخصية أو قوة المدير. لأنه إذا كان السبب الرئيس لهز المنظمة هو ترك بصمات المدير

وإنبات شخصيته وقوته، فقد يواجه بمقاومة شديدة من قبل أغلب الموظفين والعاملين في المنظمة. إذ إن كل الأجهزة البيروقراطية الحكومية تزخر بالموظفين المؤهلين الذين لديهم الخبرة والعرفة، ويستطيعون وضع العوائق لإيقاف أو تأخير هذا التغيير بوسائل كثيرة، منها على سبيل المثال، عدم تعاونهم مع المدير والإدارة الجديدة، واستنثاره الرأي العام والصحافة للفت الانتباه إلى ما يحدث في المنظمة، ومعارضته أو انتقاده، والاتصال بالجهات التشريعية لمناقشة ما يحدث وينفذ من قبل المدير الجديد، وأخيراً محاولة اكتشاف ما إذا كانت هناك أية معوقات قانونية أو إدارية تمنع تنفيذ هذه التغييرات وإثارتها من أجل وقف تنفيذ أي من اقتراحه للمدير الجديد للمنظمة.

2- تبسيط وتسهيل الجهاز الإداري الحكومي أو بمعنى آخر تصغير حجمه. عن طريق دمج الأجهزة الحكومية التي تشترك في تقديم أو تنفيذ خدمات واحدة أو متشابهة تحت جهاز إداري واحد، لتقليل وحدات الجهاز الإداري وزيادة التنسيق بينها. هذا الهدف ليس فقط مستحيل التحقيق بل إنه مكلف جداً. فمثلاً وعد الرئيس الأمريكي جيمي كارتر خلال حملته الانتخابية عام 1976م بتقليص عدد أجهزة الحكومة الفدرالية من 1900 إلى 200 جهاز إداري حكومي، وذلك عن طريق إلغاء بعض الأجهزة ودمج بعضها مع بعض، وطبعاً لم ينجح في تحقيق هذا الهدف فالواقع أنه من الصعب جداً إلغاء عدد كبير من وزارات ومؤسسات الدولة أو دمج عدد كبير منها مع بعضها بقصد تقليل عدد الأجهزة الحكومية. إذ إن ذلك قد يكون له أثر عكسي على تقديم الخدمات العامة من الناحية الكمية، والتنوعية التي تقدمها هذه الأجهزة، هذا بالإضافة إلى أثره العكسي على النواحي الاقتصادية والاجتماعية.

إن الجهاز البيروقراطي الحكومي في عالمنا المعاصر ليس جهازاً بسيط التركيب والمهام والمسئوليات بل إنه جهاز كبير جداً ومعقد وعليه مسئوليات صعبة جداً متعددة ومتضاربة وغير منسجمة مع بعضها البعض. فالحكومة اليوم لا تقوم فقط بمسئولياتها التقليدية من حفظ الأمن، وتوفير العدالة بين أفراد المجتمع، وإقامة

علاقات مع الدول الأخرى، والدفاع عن البلد من الاعتداءات الخارجية، بل تقوم بمهام أخرى كثيرة. مثل تحقيق نمو اقتصادي معقول، واستقرار للأسعار، وتحقيق توظيف شبه كامل للقوى العاملة فيها، وحماية المستهلك، وتحقيق ميزان تجاري ومدفوعات لصالحها، وحماية البيئة، وتأمين بيئة عمل سليمة وآمنة. هذا بالإضافة إلى تأمين جميع الخدمات العامة من ماء وكهرباء وخدمات تليفونية وصرف صحي وعلاج وتعليم وغيرها. هذه المهام والمسئوليات تتطلب جهازاً إدارياً ضخماً وكبيراً جداً من الصعب تصغيره وتقليل عدد وحدانه بسهولة.

3- تقليل النفقات أو التكاليف، عن طريق إلغاء أو تقليل الازدواجية والتداخل أو التناكب بين الأجهزة الحكومية في المسئوليات والمهام والأهداف لتحقيق الفاعلية الاقتصادية والإدارية، وهذا هو الهدف التقليدي من إعادة التنظيم الذي ركزت عليه النظرية الكلاسيكية للإدارة، وحظي لفترة طويلة بتأييد الكثير من علماء وخبراء الإدارة والمشرعين والسياسيين والبيروقراطيين كهدف مشروع وقابل للتحقيق، إلا أنه في الحقيقة ثبت أنه من الصعب تحقيق خفض ملموس في التكاليف عن طريق إعادة تنظيم الأجهزة الحكومية إلا في حالة إلغاء برامج ومشاريع حكومية رئيسة كاملة، وطبقاً لسلالون فإنه من الممكن عن طريق إعادة التنظيم خفض التكاليف الثابتة والإدارية بشكل محدود جداً. إذ أشار في دراسة لبرامج تنفذها الحكومة الفدرالية الأمريكية تبلغ تكاليفها 50 بليون دولار أنه من الممكن توفير 10% من التكاليف الإدارية عن طريق إعادة التنظيم، وهذا المبلغ يعادل 0.04 بالمائة من جملة تكاليف البرنامج، وهو مبلغ زهيد جداً لا يستحق أن يكون هدفاً رئيساً لإعادة التنظيم (Salamon, 1981).

وقد أثبتت الدراسات الحديثة أن الهدف الرئيس لإعادة التنظيم هو في الواقع إعادة توزيع السلطة والنفوذ والموارد داخل الأجهزة الحكومية أكثر من عامل تقليل النفقات أو التكاليف. وكان يدعى أغلب الرؤساء الأمريكيين أن الهدف الرئيس من إعادة تنظيم جهاز الحكومة الفدرالية الأمريكية هو هدف اقتصادي بالدرجة الأولى لتقليل النفقات، ما عدا

الرئيس روزفلت الذي قال للجنة "براون لو" عام 1936 لإعادة تنظيم أجهزة الحكومة الفدرالية الأمريكية: "نعونا نتجاوز فكرة أن هدف التنظيم هو اقتصادي لتقليل النفقات، بل الهدف يجب أن يكون لتحسين مستوى الإدارة في أجهزة الحكومة"، أي بمعنى آخر: تحقيق الكفاءة الإدارية. لقد أكدت التجارب العملية صحة رأي وفكرة الرئيس روزفلت حيث أثبتت الدراسات أن إعادة التنظيم لا يمكن أن توفر أو تقلل من تكاليف تشغيل وإدارة أجهزة الدولة، إذ إن تقليل تكاليف التشغيل في الجهاز البيروقراطي لا يمكن أن يتحقق فقط عن طريق إعادة ترتيب عدد من الصناديق داخل الهيكل التنظيمي لوزارة أو مؤسسة معينة من أجهزة الدولة، ولا حتى للهيكل التنظيمي للجهاز الحكومي برمته. لأن العائد المالي سوف يكون قليلاً جداً، بحيث لن يشكل الحافز الرئيس لقرار إعادة التنظيم. لقد ثبت أن تحقيق الفاعلية الإدارية والاقتصادية في إدارة الجهاز البيروقراطي ليس سبباً مفعلاً ومبرراً لإعادة التنظيم في أجهزة الدولة، بل السبب الرئيس هو إعادة توزيع السلطة والنفوذ والموارد المالية والتقنية والفنية والوظائف داخل الجهاز الإداري (Siedman, 1980).

إن الخطأ الذي يرتكبه الكثيرون من خبراء التنظيم هو عدم معرفتهم بأن إعادة التنظيم هي جزء لا يتجزأ من نموذج أو تركيبة المصالح أو اللعبة السياسية داخل الجهاز البيروقراطي الحكومي. إذ إن تنظيم الجهاز الحكومي مرتبط دوماً بمجموعات المصالح والضغط من الناخبين واللجان التشريعية والقوى السياسية المختلفة ومصالح مختلف المناطق الداخلية في الدولة. لذلك يجب أن تتوافر لدى خبراء التنظيم المهارة والمعرفة الجيدة والخبرة الكافية لتحليل مصادر القوة والضعف في الجهاز الإداري القائم، ومعرفة مكونات وتركيبه وبيئة النظام الإداري الحالي، ومبررات طلب إعادة التنظيم لأي جهاز من أجهزة الدولة. وهذا يساعد على طرح فكرتهم حول تنظيم الجهاز الإداري الحكومي بثقة كبيرة. وإقناع المسؤولين السياسيين والتشريعيين والتنفيذيين بمعقولية وصحة وجهة نظرهم، وإلا فإن عملهم قد لا ينجح أو قد يكون تأثيره محدوداً جداً. إن الخيار الآخر لإعادة التنظيم هو التنسيق بين أجهزة الحكومة، لأنها لا تستطيع وفي نفس الوقت لا تريد أن تندمج مع بعضها البعض في عملية من عمليات إعادة التنظيم.

إن طريق إعادة التنظيم غالباً ما يكون مغلقاً وتواجهه صعوبات ومقاومة شديدة من الأجهزة الإدارية نفسها، ومن أصحاب المصالح من داخل وخارج الأجهزة الحكومية، الذين يمكن أن تتأثر مصالحهم ونفوذهم أو مركزهم الوظيفي. ويرى "شيك" أنه نتيجة الغموض وعدم الوضوح الذي يصاحب نتائج عملية إعادة التنظيم نتيجة التغيير في الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري وطول الوقت وعظم الجهد الذي يبذل في عملية إعادة التنظيم، فإن التنسيق بين أجهزة الدولة المختلفة قد يكون الخيار الأمثل والأفضل والأكثر قبولاً من قبل جميع الأطراف ذات العلاقة (Schick, 1981). إن عملية إعادة التنظيم في الجهاز الإداري الحكومي هي وسيلة لا غاية بحد ذاتها. وهي عملية مستمرة وطويلة، وفي نفس الوقت فإنها بطيئة، ولا تظهر نتائجها إلا بعد فترة طويلة جداً. لأنه من الصعب جداً تحريك وتغيير الأجهزة البيروقراطية بسهولة وبسرعة. لذا فإن الذي يستفيد من نتائج عملية إعادة التنظيم هو الرئيس أو المدير الجديد الذي خلف المدير الذي بدأ عملية إعادة التنظيم، وأحد الأسباب الرئيسة وراء عدم الرغبة في قبول دراسة جيدة لإعادة التنظيم ومقاومة تنفيذها لأنها قد تحدث تغييرات جوهرية ورئيسة على الهيكل العام للجهاز الإداري، مما قد يقود إلى مقاومة قوية من القوى السياسية والبيروقراطية في الدولة، ويخلق نوعاً من الخوف والبلبل داخل الجهاز أو المؤسسة التي سوف يتم إعادة تنظيمها. نتيجة للغموض الذي يصحب عملية إعادة التنظيم وما يترتب عليها من نتائج (Szanton, 1981).

عناصر إعادة التنظيم

التنظيم وإعادة التنظيم ما هما إلا وسيلة من الوسائل لعلاج الخلل في المؤسسات والمنظمات في القطاع العام أو الخاص. وفي نفس الوقت من الممكن أن يؤدي إلى تعطل أو إرباك الترتيبات الرسمية وغير الرسمية في المنظمة التي يجري إعادة تنظيمها على الأقل في المدى القصير، نتيجة الشعور لدى الكثير من المسؤولين في المنظمة بالخوف أو عدم معرفة النتائج والترتيبات الجديدة التي قد تؤول إليها عملية إعادة التنظيم، ويعرف زانتون (Szanton, 1981) ثلاثة عناصر رئيسة قد تستخدم وتطبق كلها أثناء عملية إعادة

المنظيم أو أي واحد منها. وهذه العناصر هي: (1) الهيكل التنظيمي. (2) الموارد. (3) الإجراءات.

1- **الهيكل التنظيمي** : غالباً ما يعتقد أن إعادة تنظيم الأجهزة الحكومية يرتبط بشكل رئيس بما يتم إحداثه من تغييرات على هيكلها التنظيمية، وما يرتبط بها من تحديد للسلطات والمهام، ونظام التقارير والاتصال بين مختلف الإدارات والأقسام والوحدات الإدارية داخل الجهاز الإداري الواحد، أو بين ذلك الجهاز والأجهزة والمؤسسات الحكومية الأخرى. ولكن حقيقة الأمر أن الهيكل التنظيمي للجهاز الحكومي كبير جداً، وهو أكثر عنصر ملموس من الممكن إحداث تغييرات عليه عن طريق إعادة تصميمه، لكنه في الواقع ما هو إلا عنصر واحد من ثلاثة عناصر رئيسية. ويتم عن طريق إعادة تصميم الهيكل التنظيمي في حالة جهاز إداري قائم إما إحداث إدارات ووحدات إدارية جديدة، أو دمج بعض الإدارات والوحدات القائمة مع بعضها البعض في وحدة إدارية جديدة. وقد ينتج عن إعادة التنظيم خفض أو رفع المستوى الإداري لبعض الإدارات، وفي كل الحالات تتم صياغة الهدف الأساسي والمهام الرئيسية للإدارة أو الوحدة الجديدة. وقد تتم عملية إعادة التنظيم نتيجة دمج جهازين إداريين منفصلين تماماً عن بعضهما في جهاز إداري واحد، أو العكس عن طريق فصل جزء من مهام ومسؤوليات جهاز إداري قائم ليكون مؤسسة أو جهازاً قائماً بذاته. وفي كل الحالات تتم إعادة تصميم الهيكل التنظيمي بناء على الترتيبات الجديدة ، وبناء على وصف للأهداف والمهام لكل وحدة إدارية، ودليل تنظيمي واضح. أما في حالة الجهاز الإداري الجديد فإنه يتم تصميم هيكل تنظيمي يتناسب مع قرار إنشائه ونظامه الأساسي الذي يوضح الهدف الرئيس من إنشائه ورسالته الأساسية، مع صياغة أهداف ومهام أساسية لكل إدارة أو وحدة إدارية يتم إنشاؤها، وعمل دليل تنظيمي متكامل.

2- **الموارد بمختلف أنواعها**: وهي ما تملكه أو تحاول أن تملكه المؤسسة أو الجهاز الحكومي، وما يحدث أغلبها من تغييرات، وتتكون من ثلاثة عناصر رئيسية، أولها الموارد المالية، وما يمكن تقريره من ميزانية لها، وتعتبر هذه من الأشياء الأكثر وضوحاً، والتي يتم الخلاف

والتناحر حولها دائماً بين الإدارات المختلفة داخل الجهاز الإداري نفسه وبينه وبين الأجهزة التشريعية والتنفيذية التي تقرر حجم الميزانية للأجهزة الحكومية المختلفة. أما المورد الثاني فهو المعدات والأجهزة بمختلف أنواعها واللازمة لتنفيذ العمل، والأثاث والمباني والتجهيزات الأخرى الضرورية لتسهيل إنجاز العمل. أما المورد الثالث فهو الموارد البشرية الإدارية والفنية، وهو أهم مورد يملكه أي جهاز أو مؤسسة حكومية. وفي حالة إعادة التنظيم يمكن أن يكون هناك تغيير ونقل في هذه الموارد مثل خفض أو زيادة في حجم الميزانية ما ينعكس سلباً أو إيجاباً على عمليات التشغيل في الجهاز الإداري، أو نقل بعض الموظفين من إدارة إلى أخرى أو من فرع إلى آخر، أو على أسوأ الظروف الاستغناء عن بعضهم وإحالتهم للتقاعد عند بلوغ سن التقاعد أو في أحيان أخرى إحالتهم للتقاعد المبكر، أو قد يحدث العكس وتزداد مسؤوليات الجهاز وميزانيته. ما ينعكس على زيادة التوظيف فيه، والتوسع في شراء الأجهزة والمعدات الحديثة، أو حتى التوسع في المباني والتجهيزات الأساسية، ما ينعكس أيضاً على حجم ومستوى الهيكل التنظيمي العام للمؤسسة.

3- الإجراءات : ويتم عن طريق الإجراءات العمل الفعلي في المنظمة، وهي وسيلة لربط أجزاء المنظمة بعضها ببعض. ومن الممكن أن تؤثر الإجراءات الإدارية بشكل رئيس على كفاءة وأداء الجهاز الإداري عن طريق سرعة عملية سير المعاملات واتخاذ القرار، أو إبطائها داخل الجهاز. ومن الممكن أن تخفي الخلاف وعدم الاتفاق داخل الجهاز أو تظهره وتلقي الضوء عليه. وقد تؤدي إلى خلق خيارات أو طمسها وكتمائها وخلق الإجماع أو التفرقة والتشتت بين المسؤولين في الجهاز وأخيراً من الممكن أن تسهل عملية المراقبة أو تمنعها، أو على الأقل تعوقها، ومن الممكن أن تؤدي إلى زيادة وتحسين كفاءة التنسيق بين الإدارات المختلفة أو تضعفها.

من الممكن أن يحدث التغيير المطلوب على عناصر التنظيم الثلاثة جميعاً أو على أي منها منفصلة، مثل إحداث تغيير على الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للدولة عن طريق إنشاء وزارة أو مؤسسة أو مصلحة عامة جديدة عن طريق خلق مهام واختصاصات جديدة لها أو دمج مهام واختصاصات إدارات ومؤسسات قائمة لتكون تحت مظلة الوزارة أو

المؤسسة الجديدة. أو اعتبار إعادة تنظيم وزارة أو مؤسسة قائمة بإضافة مهام واختصاصات جديدة لها. ومن ثم إنشاء إدارة أو وحدة إدارية جديدة. أو دمج إدارتين كانتا في السابق منفصلتين عن بعضهما في إدارة واحدة - من الطرق الأكثر شيوعاً في حالات إعادة التنظيم، ولكنها الأكثر صعوبة وخطراً لإجازتها بنجاح. ويعتبر التغيير والنقل في الموارد وفي إجراءات اتخاذ القرار داخل المؤسسة بشكل عام أكثر سهولة، فمثلاً غالباً ما تؤدي زيادة ملموسة في حجم الميزانية أو في عدد الوظائف المهمة والرئيسية للجهاز إلى تفوية برامجه وقوة تأثير سياساته العامة مقارنة بالعناصر الأخرى داخل الجهاز الإداري نفسه. الأمر الذي يؤدي أيضاً إلى تفوية استقلالية هذه الإدارة أو الوحدة الإدارية أو الجهاز الإداري ككل. إن تحقيق التغيير في حجم الميزانية أو في عدد الموظفين أو نقلهم من إدارة إلى أخرى أسهل من إحداث تغيير رئيس على الهيكل التنظيمي للجهاز. ويعتبر التغيير في الإجراءات وعملية اتخاذ القرارات هو الأسهل بين عناصر إعادة التنظيم، مما قد يتطلب خلق تنسيق أفضل وأكثر فاعلية بين الإدارات المختلفة في المؤسسة أو الجهاز الإداري الحكومي كآلية من آليات التغيير في المنظمات. ولتحقيق تنسيق فعال يحتاج الأمر إلى التزام ودعم من أصحاب السلطة والصلاحيات في الجهاز.

ويعتبر إحداث التغيير في الأجهزة الحكومية نوعاً ما صعباً لعدة أسباب. منها أن التغيير التنظيمي نادراً ما يتم إكماله أو تنفيذه. والسبب الأول لذلك يعود إلى قلة فهم طبقة المنظمات وتركيباتها السياسية، حيث ينظر إليها على أنها نظام من الممكن أن يحل أحد مكوناتها بسهولة محل الآخر. أو أنها عبارة عن صناديق وخطوط يمكن بسهولة أن تغير أو تمحى وترسم من جديد. في الواقع إن المنظمات تزخر بالعاملين والموظفين الذين لهم تاريخهم وقيمهم وخلفيتهم وحوافزهم وتطلعاتهم ومهاراتهم. وهؤلاء من الصعب تغييرهم بل من المستحيل تغييرهم بسرعة، لأنه عندما نحرك أو نغير هذه الصناديق في الهيكل التنظيمي للمنظمة فإننا بطريقة أو بأخرى نغير من حياة هؤلاء الناس (Rasiei, 1999). إن الكثيرين يعتقدون أن الحكومة هي كيان قائم بنفسه ومنعزل عن المجتمع والبيئة المحيطة به، ولكن الواقع أن للمنظمات الحكومية جزء من نظام أو هيكل للمصالح يرتبط بمصالح الناخبين والقوى السياسية المنتشرة في المجتمع. ويرتبط

بالاهتمامات على مستوى المناطق والأقاليم المحلية المختلفة. حيث تحدث اللعبة السياسية ويتجسد التوازن بين القوى المختلفة على مستوى المجتمع. أما السبب الثاني لصعوبة التغيير في الأجهزة الحكومية فيكمن في أن تكلفة إحداث تغيير شامل ورئيس مكلفة سياسياً وبيروقراطياً، نتيجة لمعارضة الأجهزة التي سوف ينالها التغيير أو تتأثر به. ويعود السبب الثالث إلى أن مسئوليات الأجهزة الحكومية متداخلة مع بعضها البعض، ومتشعبة ومعقدة وأي تغيير في جهاز ما أو في سياساته العامة قد يؤدي إلى تأثير واضح على وزارات ومؤسسات أخرى لها علاقة بهذه الوزارة أو المؤسسة التي تم إحداث تغيير فيها.

من هذه الصعوبات التي تم ذكرها نستنتج أنه إذا لم يعرف ويفهم المنظمون منشأ ومصدر قوة الترتيبات الحالية في المنظمات التي يراد إعادة تنظيمها ويدعموا خططهم الإصلاحية بالمهارات والخبرة والإصرار اللازم، فإن جهدهم سوف يكون له تأثير قليل ومحدود جداً (Dean, 1983).

الجزء الثالث : تجربة المملكة في إنشاء وتنظيم وإعادة تنظيم الأجهزة الحكومية (نظرة تحليلية) :

مرَّ الجهاز الإداري في المملكة العربية السعودية منذ تأسيسها في عام 1351هـ (1932م) حتى الوقت الحاضر بمراحل متعددة من التطور والنمو، طبقاً لمتطلبات التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي الذي مرت به المملكة في تاريخها المعاصر. ومن أجل إلقاء الضوء على تطور الجهاز الإداري في المملكة وما جرى عليه من تغيير عن طريق التنظيم وإعادة التنظيم وإنشاء أجهزة جديدة فسوف يتم تقسيم ذلك إلى مرحلتين رئيسيتين :

1- المرحلة الأولى: إنشاء وتنظيم الجهاز الإداري التنفيذي في المملكة 1351هـ (1932م) حتى عام 1390هـ (1970م).

تبدأ هذه المرحلة من تاريخ توحيد المملكة عام 1351هـ (1932م) نظراً لأن المملكة

تتكون من عدة مناطق أو أقاليم جغرافية مختلفة من شبه الجزيرة العربية تنصف بقلة وندرة للوارد الاقتصادية والمالية، واختلاف واضح بينها من ناحية النمو والتطور السياسي والاقتصادي والإداري والاجتماعي، فقد كان واضحاً أن إقليم الحجاز كان الأكثر تطوراً وتقدماً، حيث وجدت بعض الأنظمة الإدارية والسياسية والمؤسسات الإدارية فيه، نظراً لخصومه للحكم والإدارة العثمانية قبل التوحيد، مفارته ببقية الأقاليم الأخرى التي كانت تدار الأمور فيها بطريقة تقليدية، وتكاد تفتقر تقريباً إلى أبسط نماذج المؤسسات الإدارية والسياسية الحديثة، ونظراً لوجود هذه الظروف الاقتصادية والمالية والإدارية الصعبة، والتنوع والاختلاف بين الأقاليم، سارع الملك إلى بناء الهيكل السياسي والإداري والاقتصادي للدولة الوليدة، بناء على الاحتياجات الأساسية في ذلك الوقت، فبدأ البناء تقريباً من لا شيء، فأسس عام 1930م وزارة الخارجية كأول وزارة لتتولى بناء وتوثيق العلاقات الخارجية مع الدول الأخرى وتوطيدها، وفي عام 1931م تم إقرار أول نظام للموظفين (نظام للمأمورين العام)، وفي عام 1932م تم إنشاء وزارة المالية والتي سميت - لاحقاً ولا تزال - وزارة المالية والاقتصاد الوطني للإشراف على موارد الدولة المالية وتنظيم جبايتها وصرفها، وجرى إنشاء بعض المديريات التي تتعلق بتأمين الأمن الداخلي والخارجي للدولة والمجتمع، وتأمين بعض الخدمات الأساسية للمواطنين من تعليم وصحة وخدمات بريدية واتصالات سلكية ولاسلكية، لقد كان الهيكل الإداري للدولة في تلك الوقت بسيطاً وصغيراً جداً ومحدوداً من حيث حجم وعدد الوحدات الإدارية وتنظيمها، وكذلك عدد الموظفين ومستوى تأهيلهم، نظراً لقلة وندرة الموارد المالية للدولة.

لقد بدأت المشاكل والتحديات في الظهور بعد التوحيد السياسي مباشرة، إذ كانت الدولة في بداية تأسيسها تعتمد على دخلها الذي يأتي من اقتصادها المحلي البدائي والضعيف جداً، وكانت معظم الإيرادات التي تحصل تأتي من الضرائب على الحجاج، والرسوم الجمركية، وضريبة الدخل، ورسوم الموانئ، ورسوم الحجر الصحي، والزكاة، وهي في الأساس ضئيلة، ولا تعد موارد كافية لتغطية الإنفاق العام للحكومة، إضافة إلى أن هذه الموارد لا يمكن أن يعتمد عليها كموارد ثابتة، لأن الدخل من الزكاة نتيجة تربية المواشي والإبل والزراعة يتأثر بأحوال الأمطار ومدى توافرها، كذلك الدخل من رسوم الحج

يتأثر بعدد الحاجات القادمين لأداء فريضة الحج كل عام (Lipsky, 1956). وباكتشاف البترول سنة 1357هـ - 1938م، وتصديره بكميات تجارية بعد الحرب العالمية الثانية دخلت المملكة العربية السعودية عصراً أو مرحلة جديدة كدولة تملك أكبر احتياطي للبترول معروف في العالم وقد انعكس هذا بشكل إيجابي على الإيرادات العامة للدولة والاقتصاد الوطني بشكل عام، فتطور اقتصاد المملكة العربية السعودية من اقتصاد زراعي ورعوي بدائي إلى اقتصاد نام ومتطور في الوقت الحاضر، مما انعكس أيضاً وبشكل متسارع على نمو وتطور الجهاز الإداري والهيكل التنظيمي للدولة، وعلى عدد الموظفين والخدمات التي تقدمها الدولة كماً ونوعاً (Newwab et al, 1981).

وخلال الفترة 1944 - 1954م تم إنشاء عدد من الوزارات المهمة، ورفع المستوى التنظيمي لبعض الدبريات إلى مستوى وزارات، وهي وزارة الدفاع، والداخلية، والمعارف، والصحة، والزراعة، والتجارة والصناعة، ووزارة المواصلات وأخيراً تم إنشاء أهم جهاز خلال تلك الفترة وهو مجلس الوزراء الذي أنشئ في عام 1953م كسلطة مركزية تشرف على جميع أقاليم المملكة وجميع الأجهزة الإدارية. وكان هذا بمثابة البدء في تكوين الإدارة الحكومية الحديثة في المملكة، حيث أصبح المجلس كجهاز مركزي يمارس كلا من السلطة التشريعية (التنظيمية) والتنفيذية، من سن الأنظمة واللوائح التي تنظم مختلف شئون الدولة والتي تشمل رسم السياسات الداخلية والخارجية للمملكة، ومنها السياسات الاقتصادية والسياسية والمالية والتعليمية والدفاعية، والإشراف على تنفيذ هذه السياسات (عساف، 1403هـ).

وتم خلال الفترة 1954 - 1961م إنشاء عدد من الوزارات المهمة مثل وزارة البترول والثروة المعدنية، ووزارة الحج والأوقاف، ووزارة الإعلام، ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية، هذا بالإضافة إلى عدد من المصالح والأجهزة الحكومية المستقلة مثل المجلس الأعلى للتخطيط الذي أنشئ عام 1961م، والذي أصبح اسمه الهيئة المركزية للتخطيط عام 1965م، وبرأسه رئيس برتبة وزير يرتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء، وتقوم الهيئة بتصميم خطة للتنمية وتشرف على تنفيذها، وتنسق بذلك بين مختلف الأجهزة الحكومية وتعد تقريراً

دوراً عن النمو الاقتصادي في المملكة، والمشاكل التي تعترض ذلك، نتيجة لذلك توسع وكبر الهيكل الإداري التنفيذي للدولة لمواجهة مسئولياتها في بناء وتنمية المجتمع (Nutor, 1984).

وينظره خليلية جد أن السبب في إنشاء أجهزة الدولة المختلفة خلال تلك الفترة كان ناجماً عن ظهور أولويات واحتياجات معينة تطلبتها الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في تلك الفترة. ففي بداية تأسيس الدولة في الثلاثينيات من هذا القرن ركز الملك عبد العزيز - رحمه الله - على تأسيس الأجهزة المهمة - ما يسمى في وقتنا الحاضر بوزارات السيادة - مثل مديرية الأمن، ومديرية الدفاع، لتوطيد الأمن الداخلي والدفاع في حالة الاعتداء الخارجي، ومديرية البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، لتأمين الاتصالات بين أرجاء البلاد مترامية الأطراف، وأسس وزارة الخارجية لتوطيد علاقات الدولة الوليدة مع محيطها الخارجي من دول الجوار والدول المؤثرة في السياسة العالمية في ذلك الوقت، ووزارة المالية للإشراف على جمع إيرادات الدولة والإنشفاق على مصروفاتها. وفي عقد الأربعينيات والخمسينيات والستينيات من هذا القرن توالى إنشاء الأجهزة المختلفة للدولة من وزارات ومصالح وهيئات ومديريات ورئاسات عامة، وتوسعت مهامها ومسئولياتها، وازداد عدد الموظفين الحكوميين كنتيجة طبيعية وحنمية لتطور الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في المملكة.

مع هذا التوسع والتطور السريع والمتلاحق في إنشاء الأجهزة الحكومية المختلفة لكي تقوم بمسئوليات الحكومة المتجددة والمتزايدة، بدأت تظهر بوادر عجز وفشل الأجهزة الحكومية في أداء مهامها ومسئولياتها بكفاءة وفاعلية معقولة ومواجهة التحديات وفقاً للمعطيات والمتطلبات الجديدة، والتكيف معها، نظراً لعدم تنظيم هذه الأجهزة تنظيمياً إدارياً حديثاً، وعدم وجود أساليب أو إجراءات إدارية حديثة في العمل، وعدم وجود القوى العاملة المؤهلة والحديثة لتنفيذ المهام المنوطة بها، مما انعكس سلباً على تحقيق أهداف هذه الأجهزة بشكل فعال (Chapman, 1974). وقد أصبح عجز الجهاز الإداري الحكومي وفشله أكثر وضوحاً عندما واجهت الدولة عجزاً مالياً كبيراً في عام 1376هـ (1956م) ناخ

عن غياب سياسة مالية ورقابية واضحة على مصروفاتها، وانخفاض في دخلها من البترول نتيجة لحرب السويس، مما اضطر الدولة إلى التفكير بشكل جدي في طلب المساعدة الفنية من المنظمات الدولية المتخصصة في معالجة المشكلات الإدارية والمالية التي تواجهها. فطلبت عام 1376هـ (1957م) مساعدة من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير والأمم المتحدة، حيث ساعد خبراء صندوق النقد الدولي في إصلاح النظام المالي، من خلال تقديم عدة توصيات، من أهمها إعادة تنظيم مؤسسة النقد العربي السعودي، ووضع ميزانية سنوية متوازنة تعتمد من مجلس الوزراء، وإيجاد نظام فعال للرقابة المالية، ووضع خطة للتنمية الاقتصادية، وتنويع مصادر الدخل. للمملكة لتقليل الاعتماد على البترول كمصدر واحد للإيرادات، ولذلك طلبت المملكة مساعدة البنك الدولي للإنشاء والتعمير في عام 1380هـ (1960م)، وتلخصت توصيات خبراء البنك في ضرورة إنشاء جهاز مركزي للتخطيط الاقتصادي مرتبط برئيس مجلس الوزراء، وإعادة تنظيم الجهاز الإداري للمملكة، وتدريب وتأهيل القوى العاملة في أجهزة الدولة، وقد لاقت توصياتهم موافقة الحكومة السعودية، حيث تم إنشاء المجلس الأعلى للتخطيط في عام 1380هـ (1961م)، وللمساعدة في إعادة تنظيم الجهاز الإداري للمملكة وتدريب وتأهيل القوى العاملة في أجهزة الدولة نصح فريق البنك الدولي للإنشاء والتعمير بالاستعانة بخبراء الأمم المتحدة حيث طلبت المملكة من لجنة التعاون الفني في الأمم المتحدة دراسة الوضع الإداري في المملكة وتقديم مقترحات وتوصيات لتطويره، وتم إرسال خبير من الأمم المتحدة في عام 1380هـ (1961م) لهذا الغرض، حيث قدم توصياته التي من أهمها ضرورة إعادة تنظيم جميع أجهزة الدولة، وتبسيط الإجراءات الإدارية، وتحديث أساليب العمل، وإنشاء معهد للإدارة العامة لتدريب وتأهيل موظفي الدولة، وتشجيع دراسة الإدارة العامة في الخارج، وقد تم الأخذ بهذه التوصيات (صائق، 1385هـ).

وفي عام 1383هـ (1963م) استعانت الدولة بفريق من خبراء مؤسسة فورده للقيام بإجراء دراسة شاملة عن الجهاز الإداري في المملكة الذي أعد أولاً دراسة تشخيصية، وبناء عليها تم تشكيل خمسة أفرقة عمل للقيام بهذه المهمة وهي: فريق شئون الموظفين، وفريق التنظيم والإدارة، وفريق الشئون المالية، وفريق القوى العاملة والتدريب، وفريق

الأشغال العامة. وقدم كل فريق تقريراً عن كيفية تنظيم وتطوير الجزء الخاص به، ومخصص عن هذه التقارير إعادة تنظيم لبعض الأجهزة الحكومية القائمة. وتطوير لأنظمة الموظفين والشئون المالية والمحاسبية والميزانية والشتريات والمستودعات، وتطوير لأساليب وإجراءات العمل. واقتراح إنشاء أجهزة ومصالح حكومية جديدة وأنظمة جديدة، وكان من ضمن توصيات خبراء مؤسسة فور أيضاً أنه في حالات إعادة تنظيم الأجهزة الحكومية يجب تقديمها إلى لجنة عليا للإصلاح الإداري لدراستها والموافقة عليها (Jumber, 1970).

وقد وافق مجلس الوزراء بقراره رقم (520) بتاريخ 1383/7/5هـ على تشكيل اللجنة العليا للإصلاح الإداري برئاسة سمو رئيس مجلس الوزراء وينوب عنه سمو وزير الدفاع والطيران، وعضوية وزراء: المواصلات والترول والثروة المعدنية، والإعلام. وقد أعيد تشكيل اللجنة عدة مرات كان آخرها عام 1411هـ حيث أصبحت اللجنة تتكون من خادم الحرمين الشريفين رئيس مجلس الوزراء رئيساً، ووزير المالية والاقتصاد الوطني نائباً للرئيس، وعضوية وزير التخطيط ووزير الدولة رئيس ديوان الخدمة المدنية، واثنين من وزراء الدولة. ويكون من مهامها ما نص عليه البند رابعاً من القرار رقم (520) " اتخاذ جميع الإجراءات التي تحقق إصلاح الجهاز الإداري، وتكون قراراتها واجبة التنفيذ...". كما نص البند خامساً من نفس القرار على أن " يفوض مجلس الوزراء هذه اللجنة بممارسة اختصاصاته المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (25) من نظام مجلس الوزراء فيما يتعلق بإحداث وترتيب المصالح العامة". وبحق للجنة أن تصدر قرارات وتعليمات تعدل أو تلغي القرارات والتعليمات السابقة أو تنشئ أحكاماً إدارية جديدة (قرار مجلس الوزراء رقم (520) بتاريخ 1383/7/5هـ). الفقرة 4 و 5، ودليل اللجنة العليا للإصلاح الإداري). ومنذ إنشاء اللجنة العليا للإصلاح الإداري حتى هذا التاريخ، قامت بدور بارز في مجال الإصلاح الإداري في المملكة التي شملت مختلف أوجه النشاطات الإدارية وأصدرت (233) قراراً بشأنها منها (116) قراراً يتعلق بتنظيم وإعادة تنظيم الأجهزة الحكومية و (27) قراراً يتعلق بإنشاء وحدات إدارية جديدة أو إلغاء وحدات إدارية قائمة في الأجهزة الحكومية (تقرير بالبيانات والمعلومات المتوافرة عن إغارات اللجنة العليا للإصلاح الإداري - رجب 1420هـ).

وللملاحظ أن الدافع الأساسي لطلب الأجهزة الحكومية لإعادة تنظيمها من قبل اللجنة العليا للإصلاح الإداري قد لا يكون الحاجة الفعلية لكي يتناسب التنظيم الجديد مع متطلبات العمل ومسئوليات ومهام الجهاز، بل غالباً ما يكون الدافع هو رفع المستوى التنظيمي والوظيفي لبعض الإدارات فيها، أو إيجاد وكالات وإدارات عامة جديدة لترقية بعض موظفيها، وخلق وظائف عليا ووظائف جديدة فيها بحيث يتم إقرارها من قبل وزارة المالية والاقتصاد الوطني التي تربط بين عدد الوظائف ومراتبها والمستوى التنظيمي للإدارة عند إقرار الميزانية العامة الخاصة بالجهاز الحكومي، ولأنه لا يحق لأية جهة حكومية التغيير في هيكلها التنظيمي إلا بقرار من اللجنة العليا للإصلاح الإداري، لذا يلجأ الكثير من وزارات ومؤسسات الدولة إلى اللجنة العليا للإصلاح الإداري بطلب لإعادة تنظيمها، إذ عن طريق إعادة التنظيم يمكن إقرار وظائف عليا جديدة، ورفع المستوى الوظيفي للعديد من الوظائف القائمة، وهذا ما يدخل تحت ما يسمى بالتنافس حول الموارد المالية والوظائف بين أجهزة الدولة المختلفة.

وقد اتسمت هذه المرحلة ببناء وتأسيس الهيكل التنظيمي الإداري للجهاز الحكومي في المملكة العربية السعودية وتكامل وحداته الإدارية الأساسية بأسلوب إداري وتنظيمي حديث، وجاء إنشاء هذه الأجهزة كنتيجة حتمية وطبيعية لتطور الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية خلال تلك الفترة، وتم إدخال التغييرات الهيكلية والتنظيمية المناسبة عليها، بناء على دراسات وتوصيات من جهات دولية متخصصة، استعانت بها المملكة خلال تلك الفترة عندما كانت المملكة لا تملك الخبرة المناسبة في إعداد مثل هذه الدراسات. كما تم خلال تلك الفترة إعداد وإقرار الأنظمة المالية والمحاسبية، وتشمل نظاماً للمشتريات الحكومية والصرفه وأسلوب إجراء المنافسات ونظاماً للمستودعات، وخطوات إجراء إعداد الميزانية العامة، ونظاماً متكاملاً لشئون الموظفين يشمل التوظيف وإنهاء الخدمة والتدريب والابتعاث، ونظاماً للتقاعد، وآخر للتعاقد مع غير السعوديين للعمل في أجهزة الخدمة المدنية المختلفة، وكلها أنظمة حديثة ومنظمة وتفي باحتياجات ومتطلبات الأجهزة الحكومية خلال تلك المرحلة.

2- المرحلة الثانية: تكامل البناء الإداري والتنظيمي للجهاز الإداري في المملكة "التنمية والتطوير" من 1390هـ (1970) حتى 1420هـ (1999م) :

تعتبر سنة 1390هـ (1970م) مؤشراً ونقطة تحول في التطور والتنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية على مختلف الأصعدة في تاريخ المملكة الحديث. ففي تلك السنة تم إقرار أول خطة خمسية للتنمية الاقتصادية على مستوى المملكة، وتم استثمار مبلغ 41.3 بليون ريال خلال فترة خطة التنمية الخمسية الأولى 1970-1975 على مختلف المشاريع التنموية ومشاريع البنية الأساسية بشكل أساسي (ElMallakh, 1982). وخلال الخطط الخمس الأولى 1390-1415هـ "1970-1995م" تضاعف الإنفاق الحكومي والتوظيف في القطاعين العام والخاص عدة مرات وتم إنفاق مبلغ (7649) مليار ريال على بناء مشاريع للبنية التحتية والتي تشمل طرق ومطارات وموانئ وشبكات للهاتف والماء والكهرباء والصرف الصحي وبناء المستشفيات والمدارس والجامعات والكليات التقنية والمهنية والمعاهد المتخصصة، وإنشاء وتوسعة الكثير من المرافق الحكومية. وقامت خلال هذه الفترة نهضة صناعية وزراعية نتيجة لسياسات الدولة التشجيعية في تنويع مصادر الدخل لزيادة مساهمة القطاعين الصناعي والزراعي في الناتج المحلي، وبما تطور القطاع الخاص خلال تلك الفترة ليحتل مركزاً ودوراً رئيساً في عملية التنمية. وفي بداية التخطيط للتنمية مرت المملكة بعدة أزمات في مجال توفير الإسكان المناسب للمواطنين والوافدين، وتوفير الخدمات العامة المناسبة من ماء وهاتف وكهرباء وخدمات صحية وتعليمية نتيجة للهجرة من الريف إلى المدن. ولتواجد ملايين الأجانب وأسرههم العاملين في المملكة في فترة وجيزة جداً، للمشاركة في تنفيذ خطط التنمية. وقد ولد هذا ضغطاً كبيراً على هذه الخدمات كذلك نتيجة توسع المدن أفقياً ورأسياً بشكل سريع جداً لا يتوافق مع سرعة تنفيذ وتوصيل الخدمات العامة. وخلال هذه المرحلة تطلبت الأوضاع إنشاء العديد من الأجهزة الحكومية من وزارات ومؤسسات عامة وصناديق للتنمية الزراعية والصناعية والعقارية. وذلك عن طريق فصل نشاطات معينة كانت ضمن وزارات قائمة لتكون وزارة قائمة بذاتها. أو رفع المستوى التنظيمي لمديريات ومصالح حكومية كانت قائمة بذاتها لمستوى أعلى، أو إنشاء وزارات جديدة لا بد من إنشائها لظروف المرحلة القائمة.

ففي عام 1970م تم إنشاء وزارة العدل التي كان اسمها رئاسة القضاء. وتم رفع مستواها التنظيمي لمستوى وزارة. وفي عام 1395هـ (1975م) جرى إحداث تغيير تنظيمي رئيس على الهيكل العام لحكومة المملكة في ذلك العام تلخص في إنشاء ست وزارات جديدة، وهي وزارة الأشغال العامة والإسكان والتي كانت مديرية للأشغال العامة ضمن وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وزارة التخطيط. حيث رفع المستوى التنظيمي للهيئة المركزية للتخطيط إلى مستوى وزارة للتخطيط. وأنشئت وزارة التعليم العالي للإشراف على مسيرة التعليم العالي في المملكة، كذلك وزارة الصناعة والكهرباء التي انفصلت من وزارة التجارة والصناعة سابقاً لتشرف على شئون الصناعة والكهرباء، وأنشئت وزارة البرق والبريد والهاتف التي فصلت من وزارة المواصلات التي كانت تشرف على إنشاء وصيانة الطرق وسكة الحديد والاتصالات من هاتف وبرق وبريد. وأخيراً جرى إنشاء وزارة للشئون البلدية والقروية التي كانت ضمن الهيكل التنظيمي لوزارة الداخلية تحت مسمى وكالة الوزارة لشئون البلديات.

وفي عام 1414هـ (1994م) تم إنشاء وزارة الشئون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد حيث تم فصل شئون الأوقاف من وزارة الحج والأوقاف وفصل شئون الدعوة والإرشاد من الرئاسة العامة لإدارات البحوث العلمية والإفتاء والدعوة والإرشاد لتكوين تحت مظلة الوزارة الجديدة لتتولى جميع شئون الأوقاف والمساجد والإرشاد والدعوة وكل ما يتعلق بالشئون الإسلامية. وأخيراً تم رفع مستوى ديوان الخدمة المدنية إلى وزارة للخدمة المدنية في عام 1420هـ (1999م).

وقد تطور الجهاز الإداري الحكومي وتضخم منذ تأسيس المملكة حتى الآن من حيث عدد وحجم الأجهزة الحكومية المختلفة. ومن حيث عدد الوظائف المعتمدة. وعدد الموظفين العاملين على وظائف حكومية، ليقابل نمو وتغير احتياجات المجتمع والدولة الحديثة في مختلف المجالات. فقد أصبح عدد الإدارات والمصالح الحكومية عام 1420هـ (1999م) اثنين وعشرين وزارة، وأكثر من خمسين جهازاً حكومياً. ما بين ديوان أو مصلحة أو هيئة أو رئاسة أو مؤسسة عامة حكومية ذات ميزانية مستقلة أو شبه مستقلة، بعضها مرتبط

مباشرة برئيس مجلس الوزراء، وبعضها مرتبط إدارياً بإحدى الوزارات ذات العلاقة بطبيعة عملها. ويدار من قبل مجلس للإدارة لكل منها، مثل: جامعات المملكة الثماني، ومعهد الإدارة العامة، ومؤسسة الخطوط السعودية، ومؤسسة خطوط سكة الحديد السعودية، ومصالح المياه والصرف الصحي السبع في مختلف مناطق المملكة، ومؤسسة التأمينات الاجتماعية، ومؤسسة النقد العربي السعودي، والبنك الزراعي العربي السعودي، وبنك التسليف السعودي، وصندوق التنمية العقاري، والصندوق السعودي للتنمية، وصندوق التنمية الصناعية السعودي، والمؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني، والهيئة السعودية للمواصفات والمقاييس، والهيئة الملكية للجبيل وينبع، والمؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق، وجمعية الهلال الأحمر السعودي، والدار السعودية للخدمات الاستشارية، والمؤسسة العامة لتحلية المياه، والمؤسسة العامة للموانئ، والمؤسسة العامة للكهرباء، والمؤسسة العامة للصناعات الحربية، والهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها، ومدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقنية، ومصلحة الجمارك، ومصلحة الزكاة والدخل، ومصلحة معاشات التقاعد، ومصلحة الطيران المدني، ومصلحة الأرصاد وحماية البيئة، وهيئة الرقابة والتحقيق، وديوان المراقبة العامة، وديوان المظالم ورئاسة الحرس الوطني، والرئاسة العامة لرعاية الشباب، والرئاسة العامة لإدارات البحوث العلمية والإفتاء، والرئاسة العامة لإدارة شئون الحرم المكي والمسجد النبوي، والرئاسة العامة لهيئات الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والرئاسة العامة لتعليم البنات، ومكتبة الملك فهد الوطنية، وغيرها من المؤسسات والمصالح الحكومية.

هذا وتواكب تطوير وتغيير الأجهزة البيروقراطية التنفيذية في الدولة والعمل على تكامل إنشائها مع تطوير الأجهزة السياسية ليتواءم التطور والنمو السياسي مع التطور والنمو الاقتصادي والإداري والاجتماعي في الدولة حيث صدرت في عام 1412هـ (1992م) ثلاثة أنظمة أساسية لتطوير الحكم، وهي:

1- النظام الأساسي للحكم حيث حدد النظام هوية الدولة، وشكل الحكومة، وكيفية انتقال السلطة، وأسلوب ممارسة الحكم، وسلطات الملك واختصاصاته ومهامه.

2- نظام مجلس الشورى، ويقوم بدور استشاري، حيث يبدي المجلس الرأي في السياسات العامة للدولة التي خال إليه من رئيس مجلس الوزراء (الملك)، ويقوم بشكل رئيس بمناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية وإبداء الرأي حولها، ودراسة الأنظمة، واللوائح، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، واقتراح ما يراه بشأنها وتفسير الأنظمة، ومناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة واقتراح ما يراه تجاهها.

3- نظام المناطق، ويهدف إلى تطوير الأداء الإداري في مناطق المملكة الإدارية المختلفة، وتطوير الإدارة المحلية عن طريق مشاركة أكبر عدد من المواطنين في إدارة شئون منطقتهم، وذلك بإنشاء مجلس لكل منطقة يرأسه أمير المنطقة، ويكون نائب أمير المنطقة نائباً لرئيس المجلس، وعضوية وكيل إمارة المنطقة ومحافظي المحافظات ورؤساء الأجهزة الحكومية في المنطقة، وعدد عشرة أعضاء من أهالي المنطقة من أهل العلم والخبرة، يتم تعيينهم بأمر من رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح أمير المنطقة وموافقة وزير الداخلية، ولدة أربع سنوات قابلة للتجديد (النظام الأساسي للحكم، نظام مجلس الشورى، ونظام المناطق).

أخيراً تم إنشاء المجلس الاقتصادي الأعلى عام 1420هـ برئاسة ولي العهد نائب رئيس مجلس الوزراء، وعضوية سمو النائب الثاني نائباً للرئيس، وعضوية كل من وزراء المالية والاقتصاد الوطني، والبترو، والصناعة والكهرباء، والتجارة، والتخطيط، والعمل والشئون الاجتماعية التي لوزاراتهم علاقة بالشأن الاقتصادي، ومحافظ مؤسسة النقد العربي السعودي، ويضم المجلس أيضاً في عضويته رئيس اللجنة العامة لمجلس الوزراء، واثنين من وزراء الدولة أعضاء مجلس الوزراء، ويختص المجلس بما يلي :

1- التخطيط والتنفيذ والمتابعة للشئون الاقتصادية والمالية بشكل عام.

2- دراسة السياسة المالية وأسس إعداد مشروع الميزانية وأولويات أوجه الإنفاق التي تبلورها وزارة المالية والاقتصاد الوطني وتعدّ ميزانية الدولة على ضوءها.

3- دراسة السياسات التجارية على الصعيدين المحلي والدولي. والقواعد التي تنظم سوق العمل وأسواق المال، ونهج الناح للملائم للمنافسة والاستثمار، والسياسات الصناعية والزراعية التي تعدها الجهات المعنية.

4- دراسة وضع الدّين العام للدولة والقروض والامتيازات، وما ترفعه اللجنة الوزارية للتخصيص.

5- دراسة مشروعات الأنظمة واللوائح التي تخمي البيئة.

وشكّلت لجنة دائمة للمجلس الاقتصادي الأعلى من عدد من أعضائه. يتم اختيارهم بأمر ملكي. ويكون الأمين العام للمجلس الأعلى مقررًا للجنة الدائمة، ويكون دورها دراسة وتحصيل ما يقدم للمجلس الاقتصادي الأعلى من دراسات وتقارير وإبداء الرأي بشأنها، ومتابعة تنفيذ ما يتخذ من قرارات حبالها من المجلس الاقتصادي الأعلى. وجرى تشكيل استشارية لرئيس المجلس الأعلى بأمر ملكي مكونة من 16 عضواً من ذوي الخبرة والكفاءة والتأهيل الأكاديمي في المجال الاقتصادي ومن لهم خبرة عملية في القطاع الخاص من غير مسؤولي الحكومة، وللهيئة أن تقدم مقترحاتها وآراءها في أي موضوع يتصل بالاقتصاد الوطني إلى رئيس المجلس. (قرار إنشاء المجلس الاقتصادي الأعلى).

إذا دققنا النظر في الأسباب التي دعت إلى إنشاء هذه الوزارات في تلك الحقبة نلاحظ ظهور أولويات وأهداف جديدة للحكومة تتمثل في تقديم خدمات وبرامج وأنشطة جديدة ضرورية، لإجّاج خطط ومشاريع التنمية التي اعتمدت الحكومة تنفيذها لأنها تلبي فعلاً احتياجات سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية في ذلك الوقت. إذ إنها تقوم بتنفيذ أهداف الحكومة لدرجة تتطلب إحداث أجهزة إدارية تنفيذية في الهيكل التنظيمي للدولة، يتناسب مستواها مع مستوى اهتمام الدولة في تطوير وتفصيل هذه الأنشطة والبرامج. ويعين لها مسئول برتبة وزير، وله حقيبة وزارية تمكنه من الاتصال

مباشرة برئيس الحكومة (الملك) عند الحاجة، من أجل تقديم التقارير المطلوبة، والقيام بالإشراف والمراقبة والتنسيق الفعال بين برامجها وأنشطتها الكبيرة والمتعددة. فمثلاً إنشاء وزارة للأشغال العامة والإسكان، وكذلك صندوق التنمية العقاري (1394هـ) كانا ضرورة ملحة لحل أزمة المساكن التي كانت تعاني منها المملكة، حيث أشرفت وزارة الأشغال العامة والإسكان على تخطيط وتنفيذ ما سمي في ذلك الوقت بمشاريع الإسكان العاجل، والذي نفذ في المدن الرئيسية في المملكة، كذلك أشرفت الوزارة على الكثير من مشاريع المرافق الحكومية، وقام صندوق التنمية العقاري بمنح القروض الشخصية لتأمين السكن العائلي للأفراد السعوديين والقروض الاستثمارية للمستثمرين لبناء المجمعات السكنية. أما رفع المستوى التنظيمي للهيئة المركزية للتخطيط إلى مستوى وزارة فكان أيضاً لأهمية دورها الماضي والحالي في عملية إعداد خطط التنمية الخمسية الشاملة للمملكة، ما يتطلب منها الاتصال والتنسيق المستمرين مع جميع وزارات ومؤسسات الدولة خلال مرحلة التخطيط بشأن طلب المعلومات عن احتياجاتها وخططها لتتم إدراجها في الخطة الخمسية ومتابعة تنفيذها، ما يتطلب أن يكون مستواها التنظيمي بمستوى وزارة. أما فيما يتعلق بفك ارتباط وكالة الوزارة لشئون البلديات من وزارة الداخلية ورفع مستواها التنظيمي إلى وزارة مسمى وزارة الشئون البلدية والقروية فهو يبرز اهتمام الدولة والتزامها بتطوير وتنمية الإدارة المحلية وما يتطلبه ذلك من اعتماد مبالغ مالية ضخمة لدعم البلديات في المدن والمجمعات القروية في القرى والأرياف لإحداث نهضة تنموية شاملة على مستوى المملكة فيما يخص تخطيط المدن والقرى، وتوصيل المياه، والقيام بأعمال النظافة، وإقامة مشاريع الصرف الصحي، وحماية البيئة والإشراف على نموها وتطورها في شتى المجالات، حيث تشكل البلدية المحور الأساسي في إدارة وتطوير كل مدينة.

هذا وقد ركزت سياسات واستراتيجيات التنمية بالمملكة على تعزيز دور القطاع الصناعي في النمو الاقتصادي، وإيماناً من المملكة بأهمية تنوع القاعدة الاقتصادية للناجح الوطني وتخفيض الاعتماد على البترول كمصدر رئيس للدخل، ولأهمية تنمية وتطوير قطاع الكهرباء، فقد تم استحداث وزارة تعنى بشئون الصناعة والكهرباء، حيث اقتطع

قطاع الصناعة من وزارة التجارة والصناعة سابقاً، وضم إليه الإشراف على التخطيط لتطوير وتنمية قطاع الكهرباء في المملكة، والذي كان ينتج ويدار من قبل شركات خاصة للكهرباء في المدن الرئيسية في المملكة، ولأهمية تطوير وتنمية هذين القطاعين من الناحية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية فقد جُعِلَ الجهاز المشرف على التخطيط والتطوير لهما على مستوى وزارة ما يجسد أهميتهما ويعطيتهما القوة والحضور في السياسة العامة للدولة وفي خططها التنموية، حيث أشرفت الوزارة على تطوير قطاع الصناعة عن طريق تهيئة وتخطيط المدن الصناعية وتجهيزها في مختلف مناطق المملكة، وتأجيرها بأجور رمزية لمد طويله للمستثمرين من أصحاب المصانع، كما تم إنشاء الصندوق السعودي للتنمية الصناعية (1394هـ) لتقديم القروض الميسرة للمستثمرين في قطاع الصناعة، وتأسيس الهيئة الملكية للجبيل وينبع (1395هـ) لتشرف على تخطيط وتصميم وإنشاء وتشغيل التجهيزات المستحدثة في المدينتين الصناعيتين في الجبيل وينبع. وفي عام 1396هـ تم تأسيس الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك)، لتشرف على إقامة مشروعات كبرى في مجال الصناعات البتروكيماوية والحديد والصلب. وفي مجال تطوير الكهرباء قامت الوزارة بدمج شركات الكهرباء في مدن مناطق المملكة الأربع الرئيسية، بحيث أصبحت هناك أربع شركات موحدة للكهرباء قوية تنظيمياً وإدارياً وتقنياً وفنياً في كل من المنطقة الوسطى، والغربية، والشرقية، والجنوبية، ومن خلال المؤسسة العامة للكهرباء تمت إقامة عدد من المشاريع الكهربائية في عدد من المدن والمجمعات القروية التي لم يكن فيها سابقاً خدمات كهربائية (القصبي، 1999). وفي عام 1420هـ جرى دمج تلك الشركات في شركة واحدة على مستوى المملكة.

ونظراً لأهمية تطوير مرفق البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية فقد تم فصل هذه النشاطات من وزارة المواصلات التي كانت تشرف عليها، وإنشاء وزارة خاصة تعنى بشئون البرق والبريد والهاتف لإبراز أهمية تطوير هذه المرافق وإعطائها الأولوية المناسبة بما يخدم خطط التنمية وتوجهات الدولة بتوفير هذه الخدمات الأساسية والحضارية بمستوى وكفاءة عالية. أما إنشاء وزارة التعليم العالي فجاء نتيجة لاهتمام الحكومة بمسيرة التعليم الجامعي والتخطيط له، وتطويره بما يخدم متطلبات الوطن والمجتمع

بمختلف التخصصات العلمية، فتمثل هذا الاهتمام بإنشاء جهاز حكومي على مستوى وزارة يعنى بمختلف شعبون التعليم العالي في المملكة. أما إنشاء وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد فجاء نتيجة لرغبة الدولة في إبراز دور الأوقاف والدعوة والإرشاد وتفعيل نشاطهما في المجتمع، فتم فصل الأوقاف من وزارة الحج والأوقاف سابقاً، والدعوة والإرشاد من الرئاسة العامة لإدارات البحوث العلمية والإفتاء والدعوة والإرشاد سابقاً لتكوين الوزارة الجديدة. فالأوقاف يجب تفعيل دورها وإبراز نشاطها وتنظيمها والتخطيط لاستثمارها وصيانتها والرقابة على إيراداتها. للاستفادة منها في الصرف على المنافع التي أوقفت من أجلها بكفاءة وفعالية عالية. وبالتالي تحقيق الهدف من إيقافها. أما نشاط الدعوة والإرشاد فمن ألهم تقويته، وتفعيل دور الدعوة الإسلامية، ونشر العقيدة الإسلامية الصحيحة في الخارج، والإرشاد في الداخل، والذي يعتبر أحد ثوابت سياسة المملكة الخارجية والداخلية والتي هي منبع الرسالة الإسلامية ومقر الحرمين الشريفين.

أما بخصوص رفع المستوى التنظيمي لديوان الخدمة المدنية إلى وزارة للخدمة المدنية، فهو أيضاً ينصب على اهتمام الدولة بسياسة سعودة الوظائف في القطاع العام، ما يعطي الوزارة الجديدة القوة أو الدعم السياسي والإداري التنفيذي اللازم للاتصال بجميع أجهزة الدولة بمختلف مستوياتها التنظيمية، بشأن تنفيذ سياسة السعودة فيها والالتزام بتنفيذها، هذا بالإضافة إلى عملها الأساسي فيما يتعلق بتطوير أنظمة الخدمة المدنية والإشراف على تطبيقها.

الجزء الرابع : تنظيم الجهاز الإداري الحكومي في المملكة "نظرة مستقبلية" :

منذ إنشاء المملكة في الثلاثينيات الميلادية من هذا القرن خطت خطوات كبيرة واسعة في إنشاء الأجهزة الإدارية وتنظيم وإعادة تنظيم وتصميم هياكلها الإدارية والإصلاح الإداري بشكل عام، بما يتناسب مع كل مرحلة من مراحل تطور الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية فيها. وحيث تضخم الجهاز الحكومي في المملكة بشكل كبير جداً خاصة خلال العقود الثلاثة الماضية من ناحية عدد الأجهزة الحكومية، وعدد موظفيها وحجم ميزانياتها، وتعدد أسماؤها من وزارات ومصالح ومؤسسات عامة،

وهيئات وصناديق واتساع وتنوع خدماتها مما جعل السيطرة والرقابة عليها ومساءلتها ومساءلة قياداتها عملية صعبة جداً.

ومع نهاية هذا القرن وعلى مشارف دخول الألفية الثالثة، وبانحسار دور الدولة (القطاع العام) وتوسيع دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، وبتطبيق سياسة التخصّص على كثير من مشاريع وبرامج القطاع العام، وبتوطين العمالة أو ما يسمى "السعودة"، وبتطور نظام الاتصالات والمعلومات "الإنترنت" أصبح العالم قرية صغيرة، وبتزايد دور التجارة الدولية، ومع قرب دخول المملكة إلى عضوية منظمة التجارة الدولية WTO. سوف تصبح المنافسة شديدة بين اقتصادات الدول المختلفة، مما يتطلب القضاء على الرنتين والبيروقراطية وتسهيل وتبسيط الإجراءات الإدارية، لزيادة الكفاءة والفاعلية الإدارية، وتحسين أداء الأجهزة الإدارية، وزيادة الإنتاجية سواء في القطاع العام أو الخاص. كل هذه العوامل مجتمعة - الداخلية والخارجية - خلقت ضغطاً كبيراً على الحكومة السعودية من أجل إحداث التغيير المناسب على الهيكل العام للجهاز الحكومي، عن طريق تخلي الحكومة عن إدارة بعض الأنشطة والخدمات للقطاع الخاص، ومن أجل تخفيف قبضة البيروقراطية، وتحسين فاعلية وكفاءة الأجهزة الحكومية، ولتمكين المواطنين من لعب دور في مراقبة أداء الأجهزة الحكومية وإبداء الرأي في مستوى الإدارة والنتائج التي حققتها (رشيد، 1996).

واستعداداً لهذه المرحلة يتطلب الأمر إعادة رسم لسياسة ودور أو وظيفة القطاع العام، وإعادة تنظيم أجهزته، وتحديد حجمها، بناء على المعطيات الجديدة، وهو ما قامت به حديثاً حكومة المملكة من اتخاذ عدة إجراءات وقرارات تصب في هذا الاتجاه. فقد أنشئ حديثاً المجلس الاقتصادي الأعلى، لرسم وبلورة السياسة الاقتصادية والمالية للمملكة، ووضع الأولويات وصياغة البدائل الملائمة، وإعداد مشروع الميزانية العامة وأولويات الإنفاق، والتنسيق بين الأجهزة الحكومية المختلفة، ومتابعة تنفيذ السياسة الاقتصادية. كما شكلت الدولة حديثاً لجنة وزارية برئاسة النائب الثاني ووزير الدفاع والطيران. لدراسة وضع الهيكل الإداري لجميع أجهزة الدولة وإعادة تنظيمها، وإحداث التغيير فيها، وإحداث

الهيكل المناسبة لكل منها. بما يتناسب مع الأوضاع والمستجدات المعاصرة. (مرسوم ملكي رقم 7/ب/6629 وتاريخ 1420/5/7 هـ).

إن الأجهزة التنفيذية الموجودة الآن تختلف من حيث الحجم والأهمية والقيم الإدارية السائدة فيها حيث إنها أنشئت في أوقات مختلفة، واستخدمت وطورت أساليب مختلفة في الإدارة الداخلية، بحيث أصبحت اليوم تعاني من مواطن ضعف مهمة تخص دورها ووظيفتها وعلاقتها وكفاءتها. وخصوصاً أنه مضى على إنشاء بعضها وتنظيمها أكثر من ثلاثين سنة، حيث توسع وتضخم الجهاز الإداري الحكومي خلال تلك الفترة بشكل كبير جداً، مما أحدث نوعاً من الازدواجية والتضارب في المسؤوليات والمهام والاختصاصات بين قطاعات الجهاز الواحد، وفي أحيان أخرى بينه وبين أجهزة حكومية أخرى، كما أصبحت أجهزة حكومية كثيرة تعاني من الروتين وطول الإجراءات الإدارية وكثرة استخدام النماذج وببطء شديد في اتخاذ القرارات، مما انعكس سلباً على سرعة إنجاز الأعمال وعلى مستوى أداء الجهاز بشكل عام، كما يلاحظ أن أغلب الوزارات والمصالح الحكومية قد صدر مرسوم ملكي بإنشائها، إلا أن أغلبها لم يكن لها هيكل تنظيمية معتمدة من اللجنة العليا للإصلاح الإداري تُبين فيها تفرعاتها الإدارية وتوضح فيها مهماتها الأساسية (رسالتها)، واختصاصات ومهام الإدارات الرئيسية فيها بشكل واضح ودقيق، ونتيجة لذلك أصبح تطوير الأجهزة التنفيذية واحداً من أهم التحديات التي تواجه اليوم حكومة المملكة العربية السعودية في الوقت الحاضر.

إن واحداً من أهم أوجه إدارة الجهاز التنفيذي الحكومي يتعلق بمستوى تنظيم وإدارة وزارات ومؤسسات الدولة المختلفة بأسلوب علمي حديث يوضح بدقة الغرض والهدف من إنشائها، وما هي مسؤوليات ومهام كل منها، بما يمنع الازدواجية والتضارب في المسؤوليات والمهام بينها، فإذا كانت وظائف ومهام الحكومة يجب أن تنفذ بفاعلية وكفاءة عالية فإنه من المهم جداً أن تنظم الأجهزة التنفيذية تنظيماً جيداً وحديثاً يتواءم مع مهامها ومسؤولياتها حتى تستطيع أن تقوم بتحقيق أهدافها التي أنشئت من أجلها، وأن يعطي قرار إنشائها ونظامها الأساسي للمسؤولين فيها الصلاحيات والسلطات المناسبة لتحقيق

هذه الأهداف. وأن تكون لديهم مرونة كافية للاختيار بين الأولويات. وأن عطي انباه كبير لتصميم وتطبيق نظام إداري حديث يعتمد على الموظفين ذوي الكفاءة والمعرفة والخبرة العملية اللازمة، لكي تستطيع الأجهزة التنفيذية فعلياً وعملياً ممارسة مهامها ومسئولياتها. ومن ثم تحقيق أهدافها بكفاءة وفاعلية عالية. وخلق وتطبيق نظام فعال وموثوق للمساءلة الإدارية يمكن أن يعتمد عليه لمساءلة الأجهزة التنفيذية ومسئولياتها التنفيذيين وعموم موظفيها في حالة الإخلال بقواعد وأنظمة العمل. أو الفشل في تحقيق الحد الأدنى من رسالة الجهاز - الوزارة أو المؤسسة العامة - وأهدافه الرئيسية.

لقد وضع أزيورن وبلاستريك في كتاب صدر لهما حديثاً خمس استراتيجيات لإعادة اكتشاف الحكومة وإبعاد شبح البيروقراطية والروتين عن الأجهزة الحكومية وتحسين كفاءة أدائها. وتتمثل فيما يلي: (1) توضيح أهداف وأغراض الجهاز الحكومي الأساسية (رسالة المنظمة). (2) خلق حوافز لتحسين أداء الموظفين مبنية على النتائج. (3) الحصول على تغذية مرندة عن مستوى خدمات الجهاز من المستفيدين والمتعاملين معه (الزبائن). (4) تمكين المواطنين ليكون لهم دور أكبر وملموس في تيسير أمور الأجهزة الحكومية وتقييمها وقياس أدائها، مما يحسن من الرقابة على أداء الجهاز الإداري الحكومي. (5) استبدال قيم وعادات العمل القديمة بقيم وعادات جديدة. بمعنى آخر تغيير ثقافة المنظمة (Osborne & Plastrik, 1998).

من هذا المنطلق يمكن إعادة تنظيم الجهاز الإداري الحكومي بناء على للعطيات والمفاهيم الجديدة ولتحاشي السلبيات والمشاكل التنظيمية والإدارية التي يعاني منها الجهاز الإداري الحكومي في الوقت الحالي يجب أن يؤخذ في الاعتبار ما يلي :

1- إعادة الهيكلة الإدارية للوزارات والمؤسسات العامة التي تم خصخصة الخدمات التي تقدمها أو تضاعل أو انتهى دورها حتى صعبت إمكانية دمجها مع وزارات وأجهزة أخرى. لأن ذلك يجب أن ينعكس على حجم هيكلها التنظيمي، ومدى الحاجة إلى استمرارية وجودها ضمن الهيكل التنظيمي الإداري العام للدولة بشكل كلي. مثل

وزارة البرق والبريد والهاتف ووزارة الصناعة والكهرباء، والمؤسسة العامة للكهرباء، والدار السعودية للدراسات الاستشارية، ووزارة الأشغال العامة والإسكان. أما بالنسبة لوزارة البرق والبريد والهاتف فقد اتخذت الخطوات الأولى لتخصيص مرفق الهاتف، وهو أحد القطاعات الرئيسية فيها، وتحويله إلى شركة الاتصالات السعودية بقرار مجلس الوزراء رقم (213) بتاريخ 1418/12/23 هـ فبتخصيص مرفق الهاتف وهو أهم قطاع من قطاعات هذه الوزارة يبقى قطاع البرق، وهو قطاع تضاعل دوره وأهميته في وقتنا الحاضر بانتشار خدمات الهاتف العادي والجوال والفاكس والبريد السريع والبريد الإلكتروني، علماً بأن شركة الهاتف من الممكن أن تقدم في نفس الوقت خدمات البرق لمن يحتاجها. ويبقى قطاع البريد الذي من الممكن أن يحول إلى مصلحة عامة للبريد يدار من قبل مدير عام مرتبط بمجلس إدارة معين، مع صلاحيات إدارية ومالية مناسبة لتنظيم وتخطيط وإدارة وتطوير هذا المرفق بحيث يدار على أسس تجارية بحتة حديثة وتنافسية. أما بالنسبة لوزارة الصناعة والكهرباء فقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (169) وتاريخ 1419/8/11 هـ بتأسيس شركة مساهمة للكهرباء واحدة على مستوى المملكة، وذلك بدمج شركات الكهرباء الأربع الموحدة الرئيسة ومشاريع الكهرباء (10 مشاريع) التابعة للمؤسسة العامة للكهرباء في الشركة السعودية للكهرباء، بحيث تشكل شركة كهرباء واحدة تسمى (الشركة السعودية للكهرباء) . ما يتطلب إعادة النظر في مدى الحاجة إلى استمرارية وجود المؤسسة العامة للكهرباء ضمن الهيكل الإداري للمملكة، وكذلك نفس الشيء بالنسبة لوزارة الصناعة والكهرباء، حيث يشكل قطاع الكهرباء أحد قطاعاتها الرئيسين، والذي تم تخصيصه، بينما قطاع الصناعة - وهو القطاع الثاني - غالباً ما يقوم به القطاع الخاص، وما دور وزارة الصناعة إلا دور المنظم والداعم والمبشج للتنمية الصناعية في المملكة.

وبالنسبة لشركة الاتصالات وشركة الكهرباء التي تم إنشاؤها حديثاً من الممكن أن ينشأ لهما مجلس أو هيئة حكومية "Regulatory Commission" مهمتها تنظيم نشاطهما، وتتكون من النخبة من ذوي الخبرة الإدارية والاقتصادية والفنية،

وتعنى بتنظيم ومراقبة كفاءة وأداء هذه الشركات، سواء في مجال الهاتف أو الكهرباء، وتقرير أسعار تعريفه خدماتهما ورسومهما، ومراجعة ذلك بشكل دوري بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية السائدة.

أما بالنسبة للدار السعودية للخدمات الاستشارية فهي بيت خبرة حكومية، وترتبط إدارياً بوزارة الصناعة والكهرباء، وتقدم دراسات الجدوى الاقتصادية والفنية للمشاريع الصناعية والاقتصادية للقطاع الخاص بمقابل رسوم معينة أنشأتها الدولة، في وقت كان وجود مكاتب استشارية، أو بيوت خبرة ذات مستوى جيد تقدم دراسات الجدوى الاقتصادية للمشاريع المراد تنفيذها محدوداً جداً، أما الوضع الآن فهو مختلف، حيث يوجد الكثير من المكاتب وبيوت الخبرة الوطنية والأجنبية في المملكة ذات المستوى الممتاز، والتي تقدم مثل هذه الدراسات للمستثمرين الوطنيين. ومع التغيرات والأوضاع الجديدة - مثل صدور نظام الاستثمار الأجنبي - من الممكن أن تحول الدار إلى هيئة عامة للاستثمار تعنى بتشجيع الاستثمار الأجنبي، وتشجيعه، ودراسة مشاريعه، ومنحه التراخيص اللازمة، حيث هي المؤهلة أكثر من غيرها بما تملكه من الخبرة والكفاءة الفنية والإدارية لدراسة مثل تلك المشاريع أو تخصيصها وبيعها للقطاع الخاص.

أما فيما يتعلق بوزارة الأشغال العامة والإسكان فقد تضاعف دور قطاع الإسكان فيها، حيث لم تعد هناك أية مشاريع أو مجمعات عامة للإسكان تقوم الوزارة بتنفيذها، خصوصاً مع تطبيق سياسة الخصخصة، وتوجه الحكومة للانسحاب من النشاطات الاقتصادية التي من الممكن أن يستثمر بها القطاع الخاص، وقطاع الإسكان من القطاعات التي من الممكن أن يستثمر فيها القطاع الخاص ببناء المجمعات السكنية والبيوت الفردية، سواء للإيجار أو التمليك، هذا بالإضافة إلى وجود صندوق التنمية العقاري الذي لا يزال يمنح قروضاً للمواطنين لإقامة سكن خاص بهم. أما بالنسبة لوزارة التخطيط والتي أشرفت على إعداد ست خطط خمسية ثم خلالها تأسيس معظم مشاريع البنية التحتية في المملكة، فقد تضاعف دورها نتيجة أنه

أصبح اليوم في المملكة الكثير من الأجهزة الحكومية تملك القدرة الفنية والإدارية لإعداد خططها طويلة وقصيرة الأجل، ما يتطلب أن يكون التخطيط لكل قطاع أو نشاط من مهام الوزارة ذات العلاقة. أو مناسبة إعادة التنظيم والهيكلية الإدارية التي سوف تتم على جميع أجهزة الدولة، والتي من الممكن أن يتخللها بعض الفصل والدمج بين أكثر من جهاز من أجهزة الدولة من أجل توحيد السياسات وتحسين كفاءة البرامج. كأن يتم فصل القطاع الخاص بالاقتصاد الوطني من وزارة المالية والاقتصاد الوطني ودمج مع وزارة التخطيط لتشكيل وزارة جديدة تسمى وزارة التخطيط والاقتصاد الوطني. ويرتبط بها قطاع الميزانية العامة وجميع القطاعات الخاصة بتنمية ودعم الاقتصاد الوطني من صناديق تنمية، مثل الصندوق السعودي للتنمية، وصندوق التنمية الصناعية السعودي، وصندوق التنمية العقاري، وبنك التسليف وبهذا نكون ربطنا التخطيط مع الاقتصاد في وزارة واحدة، ما يوجد فعلاً بين السياسات ويحسن من كفاءة الجهاز. وتصبح وزارة المالية والاقتصاد الوطني فقط وزارة للمالية (Treasury) يرتبط بها جميع المصالح والهيئات الخاصة بجمع الإيرادات العامة من الرسوم والضرائب مثل مصلحة الزكاة والدخل، ومصلحة الجمارك، وغيرها. وبهذا نعمل في جانب جمع الإيرادات العامة الخاصة بالدولة وتنميتها والحفاظة عليها.

2- بروز أولويات واهتمامات جديدة في السياسة العامة السعودية للقرن المقبل مثل تحدياً ملموساً وجاداً، ما يتطلب أن يكون لها أجهزة إدارية خاصة تتعامل معها وترتبط برئيس مجلس الوزراء مباشرة ما يعطيها القوة السياسية والتنفيذية في رسم وتنفيذ السياسة الخاصة بها، وتتمثل هذه الأولويات فيما يلي: (1) مجال تطوير وتنظيم القوى العاملة وتوطينها (السعودية). (2) الاهتمام بموضوع المياه والحفاظة على البيئة. (3) الاهتمام بفحص ومراقبة وإجازة الدواء والطعام المطروح في أسواق المملكة.

الأولوية الأولى، وتعلق ببروز أهمية تطوير وتنظيم القوى العاملة الوطنية وتوطينها في السياسة العامة السعودية للقرن الحادي والعشرين. فمما لا شك فيه أن قطاع

العمل أصبح له أولوية خاصة في وقتنا الحاضر، خصوصاً مع تشجيع المملكة لسياسة التصنيع وانتشار الصناعات الحديثة، وازدياد عدد سكان المملكة، وكون النسبة الكبرى منهم في سن العمل، إن تطبيق سياسة "السعودة" في القطاع العام والخاص وخصخصة عدد من المشاريع العامة تتطلبان إبراز قطاع العمل في وزارة خاصة به، يكون تحت مظلتها جميع القطاعات المتعلقة بتنظيم وتطوير القوى العاملة الموجودة حالياً ضمن الهيكل الإداري للدولة، وذلك بدمج جميع الأجهزة المعنية بشئون العمل والعمال - مثل وكالة الوزارة لشئون العمل - في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ودمج مجلس القوى العاملة، ومؤسسة التعليم الفني والتدريب المهني في وزارة مستقلة، بحيث تهتم هذه الوزارة برسم سياسة وتطوير القوى البشرية والعمالية للقرن المقبل في المملكة، ونظراً لأن تجارة الجفلة والتجزئة تمثلان قطاعاً كبيراً جداً في اقتصاديات المملكة، فإنه من الممكن أن توجه سياسات السعودية إلى هذا القطاع، وذلك عن طريق إنشاء مؤسسة عامة أو إدارة عامة أو وكالة ضمن وزارة التجارة لمؤسسات الأعمال الصغيرة "Small Business Administration" لتطوير ودعم مؤسسات الأعمال الصغيرة، عن طريق تقديم الدعم الفني من دراسات جدوى ومعلومات مهمة حول المشروع، ودعم مادي يتمثل في تقديم القروض قصيرة ومتوسطة الأجل، لدعم المواطن السعودي في إقامة المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة، بشرط أن يتولى المواطن إدارتها وتشغيلها، ولا يعمل بها إلا مواطنون سعوديون بنسبة 100% على الأقل حتى نهاية تسديد القرض.

أما الأولوية الثانية فهي تتعلق ببروز الاهتمام بموضوع المياه، والحفاظة على البيئة في السياسة العامة السعودية للقرن المقبل، حيث تضاعف عدد السكان في المملكة في السنوات الأخيرة وبنسبة زيادة تصل إلى (4%) سنوياً، وهي نسبة عالية نسبياً، وتوسعت المدن في الآونة الأخيرة بشكل كبير، وازداد عدد السيارات والركبات والمصانع بشكل متسارع، مما زاد من استهلاك المياه وزاد من التلوث في المملكة، ويعتبر الماء في المملكة ثروة استراتيجية نتيجة لقله مصادر المياه الطبيعية في المملكة حيث ندرة سقوط الأمطار وعدم وجود أنهار جارية ولا بحيرات دائمة، علماً بأن المملكة تعتبر من

أكبر بلدان العالم في مجال خلية مياه البحر للملحة. أما بالنسبة للبيئة فنظراً للاهتمام الدولي والإقليمي بالحفاظ على البيئة، واهتمام المملكة أيضاً بالحفاظ عليها بسن التشريعات والقوانين والأنظمة للحفاظ على البيئة من التلوث سواء في الماء أو الهواء أو التربة، فمن هذا المنطلق، ولتفعيل وإبراز أهمية دور قطاع المياه والحفاظ على البيئة في السياسة العامة السعودية من الممكن أن تنشأ وزارة خاصة بالمياه والبيئة تهتم باكتشاف وتنمية موارد ومصادر المياه والحفاظ عليها، وتشجيع الترشيح في استهلاكها، والحفاظ على البيئة من التلوث، ويكون تحت مظلتها جميع القطاعات المتعلقة بالمياه، والحفاظ على البيئة الموجودة حالياً ضمن الهيكل الإداري العام للدولة. وقد يكون ذلك بدمج وكالة الوزارة لشئون المياه في وزارة الزراعة والمياه، والمؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة والإدارات الخاصة بالبيئة في مصلحة الأرصاء وحماية البيئة، والهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها في وزارة مستقلة.

أما الأولوية الثالثة في السياسة العامة السعودية فتتعلق بأهمية فحص ومراقبة وإجازة نوعية الدواء والطعام المطروح في السوق السعودي للاستهلاك الآدمي أو الحيواني. حفاظاً على سلامة المواطن والقيم في المملكة، خصوصاً في وقتنا الحاضر في ظل تعدد مصادر تصنيع الأدوية واختلاف مواصفاتها ومعاييرها وتركيباتها وتأثيراتها، وكذلك ينطبق نفس الشيء على الأطعمة سواء منها النباتي أو الحيواني، مع كثرة وانتشار استخدام الأسمدة والمبيدات الكيماوية في الزراعة وإنتاج الأطعمة المعدلة وراثياً. وإطعام الأغنام والأبقار والدواجن هرمونات وبيرونيات وليس أعلاف طبيعية فقط لتسمينها، ولزيادة إنتاجها من الألبان ومشتقاتها ومنتجات الدواجن من البيض، مما أوجد انتشار أمراض لم تعرف سابقاً مثل جنون البقر وغيرها من الأمراض المعدية والقابلة للإنسان في حالة استهلاك مثل هذه اللحوم أو الأطعمة. هذه الأوضاع تتطلب ضرورة وجود مؤسسة أو هيئة عامة فعالة ومتخصصة بفحص ومراقبة وإجازة جميع أنواع الأدوية والأطعمة التي تباع في أسواق المملكة تكون

مهامها متشابهة لمهام إدارة الأدوية والأطعمة الأمريكية (Food and Drug Administration). وقد يكون ذلك بدمج جميع الإدارات المتعلقة بفحص وفسح ومراقبة الدواء والطعام الموجودة حالياً في وزارة الصحة، ووزارة الزراعة والمياه، ومصلحة الجمارك، والهيئة السعودية للمواصفات والمقاييس - تحت مظلة هيئة أو مؤسسة عامة واحدة تكون مدعمة بالكوادر البشرية الفنية والإدارية المؤهلة والخبرات والمعامل المجهزة بجميع المعدات والأجهزة الضرورية اللازمة للقيام بهذه المهمات بفاعلية وكفاءة عالية.

3- إعادة التنظيم والهيكلية الإدارية لجميع وزارات ومصالح الدولة القائمة حالياً، حيث مضى على إنشاء وتنظيم الكثير منها فترة طويلة، قد تصل لأكثر من ثلاثين سنة، تضخمت خلالها الأجهزة الحكومية وكبر حجمها بشكل كبير جداً، وخصوصاً خلال فترة السبعينيات والثمانينيات الميلادية، حيث شهدت المملكة تنمية اقتصادية هائلة على مختلف الأصعدة، نتج عنها توسع كبير في مهام ومسئوليات واختصاصات جميع الأجهزة الحكومية، مما خلق نوعاً من التضارب في السياسات وازدواجية في المسؤوليات والمهام داخل القطاعات الرئيسية في الجهاز الواحد، وفي أحيان أخرى بين أجهزة حكومية أخرى، مما يتطلب إجراء دراسة شاملة لإعادة التنظيم وهيكلية أجهزة الدولة المختلفة، والتي قد تؤدي إلى فصل أحد القطاعات الرئيسية في وزارة أو مصلحة حكومية ودمجها في وزارة أو مصلحة حكومية أخرى، أو تجميع أكثر من قطاع أو نشاط من وزارات ومصالح حكومية مختلفة لتكون تحت مظلة وزارة أو هيئة أو مؤسسة عامة واحدة جديدة، جميعاً للجهود الموزعة بين أكثر من جهاز حكومي، وتوحيداً للسياسات والمهام والاختصاصات والجهود وتحسيناً للكفاءة والفاعلية الإدارية للأجهزة الحكومية، وتسهيلاً للرقابة والمساءلة الإدارية.

كما تتطلب إعادة تنظيم أجهزة الدولة صياغة المهمة الأساسية (رسالة المنظمة) لكل وزارة أو مصلحة حكومية بشكل واضح ودقيق مفهوم ومعروف من جميع المسؤولين والموظفين فيها والمتعاملين والمستفيدين من خدماتها، وتصميم هياكل

تنظيمية وإعداد أدلة تنظيمية حديثة لها توضح أهدافها ومهامها واختصاصاتها ومسئولياتها. بحيث تشمل كل القطاعات والإدارات الرئيسية فيها. ومسئوليات وصلاحيات كل مسئول فيها بشكل مفصل وواضح ودقيق. بما يتناسب مع وظيفتها ومسئولياتها وواجباتها ودورها. وهذا يساعد على توضيح حدود السلطات وفتح خطوط الاتصالات داخل الجهاز الإداري الواحد بما يسهل ويسرع من عملية اتخاذ القرارات. وينعكس إيجابياً على خلق بيئة وثقافة تنظيمية صحية وسليمة في الجهاز الحكومي برمته.

4- دراسة الإجراءات الإدارية والنماذج المستخدمة وتحديثها في جميع أجهزة الدولة بدون استثناء. بحيث يكون الهدف التقليل من خطوات سير المعاملات داخل الأجهزة الحكومية. وتبسيط النماذج المستخدمة، للتقليل من كثرة الأوراق والنماذج. والتقليل من التأشيرات على المعاملات من قبل عدد كبير من المسؤولين في عدة إدارات في داخل الجهاز الواحد. وذلك بغرض القضاء على الروتين والبيروقراطية التي لا ينتج عنها إلا تراكم المعاملات لدى هذه الأجهزة، وتعطيل مصالح المراجعين من المواطنين وأصحاب الأعمال، ما ينعكس بشكل سلبي على أداء وكفاءة وفاعلية هذه الأجهزة. ويزيد من التكاليف المالية لها. وربما أدى طول الإجراءات وتعقدها وكثرة الأوراق المطلوبة وتعقيد النماذج التي يجب تعبئتها إلى الالتفاف على هذه الإجراءات، عن طريق انتشار عادات سيئة مثل الواسطة والرشوة لحاجة الناس لتسريع إنهاء معاملاتهم في وقت معقول. بدلاً من تعطيلها لفترة قد تكون طويلة نسبياً.

5- تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في مقاطعات المملكة الإدارية المختلفة، وإعطاء الإدارة المحلية فيها صلاحيات ومرونة إدارية ومالية أكبر لتقرير احتياجاتها خصوصاً في قطاعات الخدمات مثل التعليم والصحة والبلديات والطرق. علماً بأن اللامركزية نظام يصعب تطبيقه والحفاظ عليه، وكثير من المسؤولين في المراكز الرئيسية يكونون مترددين في الاعتماد على الموظفين في الفروع في اتخاذ قرارات في مواضيع مهمة تخص مهام وأعمال الجهاز التنفيذي. إن اللامركزية الناجحة تعتمد بالدرجة الأولى

على مركزية تطوير السياسات والمعايير حتى يسترشد بها موظفو الحقول والفروع عند اتخاذ قراراتهم ومراجعة نظام التقارير والتدقيق والتقييم باستمرار. للتأكد من أن الصلاحيات والسلطات المخولة لهم قد فهِمت بدقة واستخدمت بمعقولية واتزان.

6- تحديث الأنظمة واللوائح المالية والإدارية والإجرائية والتنظيمية الحكومية بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسات العامة الحالية بصفة عامة، وإدخال التقنية للكتيبة الحديثة إلى أجهزة الدولة المختلفة من حاسب آلي وميكروفيش وميكرو فيلم لتصوير وثائقها وخطاباتها ومراسلاتها وحفظها في أجهزة حديثة، بما يسهل استرجاعها عند اللزوم، ويقلل من الكم الورقي الذي يتم عادة حفظه، وأيضاً يساعد في نفس الوقت على خفض عدد الموظفين، وتحسين مستوى كفاءتها وفاعليتها وأدائها بشكل عام.

7- تحديث نظام الخدمة المدنية القائم، وإدخال الإصلاحات الضرورية عليه، بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية السائدة، حيث مضى على النظام الحالي منذ إقراره أكثر من ثلاثة وعشرين عاماً، بالرغم من إدخال بعض التعديلات والإضافات على بعض مواده، حيث للملاحظ كثرة نسبة الوظائف الإشرافية العليا والوظائف القيادية المرتبة 11-15 (11-13 درجة مدير عام، 14 وكيل وزارة مساعد، 15 وكيل وزارة) مقارنة بنسبة الوظائف بالدرجة الوسطى والدنيا من المرتبة 1-10 وهم الذين في الميدان يؤمن العمل اليومي، مما خلق ضغطاً كبير على كثير من الأجهزة الحكومية خصوصاً الخدمية منها في الوقت الذي كان من المفترض أن يكون هناك عدد كبير من الموظفين يشغلون الوظائف الوسطى والدنيا في الجهاز (الميدان) نسبة إلى عدد الوظائف الإشرافية العليا والقيادية، لمقابلة الطلب على خدمات الجهاز وإنجاز الأعمال اليومية بدون تأخير. هذا الوضع أيضاً جعل الهرم الوظيفي مختلاً نوعاً ما مما يتطلب إعادة النظر في سياسة التوظيف في القطاع العام، وضرورة إيجاد نوع من النسبة والتناسب بين عدد الوظائف ومراتبها وعدد الموظفين في كل جهاز حكومي.

كما أن الوضع الحالي يتطلب ضرورة توسيع تطبيق نظام الجدارة ليشمل المراتب الإشرافية والعليا من المرتبة 11-15 والتي تُشغل الآن بالترشيح وليس بالتنافس. حيث تشغل المراتب من 1-10 عن طريق الإعلان عنها والتنافس والمفاضلة بين الموظفين من داخل أو خارج الجهاز لشغلها. بينما الوظائف الإشرافية والعليا من المرتبة 11-15 تشغل عن طريق الترشيح. فهنا يجب أن يوسع نظام الجدارة ليشمل أيضاً شغل الوظائف الإشرافية والعليا عن طريق التنافس بين أكبر عدد ممكن من الموظفين لاختيار الأجدر والأكثر كفاءة لشغل هذه الوظائف. نظراً لأهميتها وحساسيتها في صياغة السياسة العامة للجهاز. واتخاذ القرارات المهمة لتنفيذها. وعلى الأقل يكون التنافس مفتوحاً للموظفين من داخل وخارج الجهاز لشغل وظائف - مدير عام - من المرتبة 11-13. ويكون الترشيح لشغل وظائف - وكيل وزارة مساعد ووكيل وزارة - المرتبة 14-15. على أن يرشح لشغل كل وظيفة 3-5 مرشحين من داخل أو خارج الجهاز من ذوي الكفاءة الذين تنطبق عليهم الشروط والمؤهلات الضرورية لشغل مثل هذه الوظائف. على أن يترك الخيار الأخير لصاحب القرار لاختيار أي من هؤلاء المرشحين لشغل الوظيفة. وبهذا تكون قد أعطينا صاحب القرار مجالاً أوسع لاختيار الأجدر. وقللنا من الحسوبية والمحاباة لشغل هذه الوظائف الحساسة والمهمة. وفي نفس الوقت أعطينا مساحة أكبر للمساواة والعدالة بين الموظفين المؤهلين لخلق فرصة لهم لشغل وظائف قيادية عليا في أجهزة الدولة.

وفي النهاية يجب على الجهاز التنفيذي الذي يعمل بشكل جيد وفعال أن يقضي وقتاً أكبر في تصميم وتنفيذ وتطوير نظام جيد للسياسات، وإصدار التنظيمات والتعليمات لتقرير الأولويات في الميزانية. وحفظ سجلات التكاليف والإنفاق وتوظيف الموظفين المؤهلين. ومكافأتهم والمحافظة عليهم. لأنهم هم الذين يستطيعون تقييم مدى كفاءة البرامج القائمة. والتعرف على الفرص والإمكانات للتحسين من مستوياتها وتطويرها. والقدرة على جمع المعلومات الضرورية للإدارة. من أجل استخدام واستغلال التقنية الجديدة والإمكانات والتجهيزات والمعدات والإمدادات بشكل جيد وفعال.

فالنظام البيروقراطي الهرمي. والمبني على المركزية. والذي أنشئ في أوائل القرن

العشرين لمحاربة الفساد الإداري والمحسوبية، وتقوية النزاهة والنجد والرقابة والمساءلة الإدارية، وتحسين كفاءة وفعالية الأجهزة الإدارية الحكومية وإنتاجيتها - لم يعد يواكب متطلبات العصر الحالي الذي يتسم بالتغيرات السريعة المتواصلة وعدم التأكد والاستقرار في البيئة الإدارية، يضاف إلى ذلك أن الأجهزة الحكومية أصبحت تواجه ضغوطاً كبيرة ومختلفة، أولها النقص الحاد في إيراداتها، تصاحبه زيادة حادة في الطلب على خدماتها، مما يتطلب منها المبادرة والسرعة في اتخاذ القرارات وحل المشكلات التي تواجهها، والابتكار والتجديد في أساليبها وأنظمتها الإدارية، مثل تطبيق اللامركزية قدر المستطاع والمشاركة الإدارية، ويكون لذلك الأجهزة رسالة وهدف واضح مفهوم ومعروف جيداً من جميع العاملين والمتعاملين معها، وأن تشجع التنافس والابتكار بين موظفيها وبينها وبين المنظمات الأخرى، وتستطيع التنبؤ بنتائج خططها وقراراتها، وتطبق معايير السوق قدر المستطاع في حساب التكاليف والعائدات وغيرها، وتكون مدفوعة إلى كسب رضا المستفيدين من خدماتها والمتعاملين معها بشكل عام، عن طريق تقديم خدمات ذات نوعية جيدة، وتمكين المواطنين من المشاركة في التعبير عن آرائهم في مستوى أدائها بشكل عام، وإيجاد ثقافة تنظيمية وإدارية وقيم للعمل حديثة ومناسبة تخدم رسالتها ومهمتها الأساسية، وإيجاد نظام فعال للرقابة والمساءلة الإدارية (Osborne & Gaebler, 1992).

الخلاصة :

التنظيم وإعادة التنظيم الإداري عملية مستمرة ومتكررة في الجهاز الإداري الحكومي، وتهدف إلى جانب تصميم هيكل تنظيمي مناسب للمنظمة، ووصف الوظائف، ورسم خطوط السلطة، وتفويض الصلاحيات بها - أن يكون الهيكل التنظيمي مرئياً لاتخاذ القرارات الإدارية المعقدة وبالسرية المطلوبة والوقت المناسب خصوصاً وأن منظمات اليوم تعمل في بيئة عمل متغيرة باستمرار وشديدة التقلبات، ومن مراجعة أدبيات التنظيم الإداري في الإدارة العامة ركزت النظريات الكلاسيكية على أن الهدف من التنظيم وإعادة التنظيم هو تحسين الفاعلية الإدارية وتقليل التكاليف، بينما ركزت النظريات الحديثة على أن الهدف الرئيس لإعادة التنظيم في الجهاز الحكومي سياسي

بالدرجة الأولى، ويتعلق بإعادة توزيع السلطات والأدوار والموارد - خصوصاً المالية منها - والوظائف داخل الجهاز الإداري، وذلك بشكل أكبر من عملية تحقيق الفاعلية الإدارية، وتقليل تكاليف التشغيل الإداري والفني للجهاز الحكومي. هذا وقد أوضحت دراسات التنظيم أنها تهدف إلى تحقيق واحد أو أكثر من الأهداف الستة التالية : رج المنظمة، تبسيط وتسهيل الجهاز الإداري الحكومي، تقليل النفقات، إبراز الأولويات، تحسين كفاءة البرامج، توحيد السياسات. وتعتبر الأهداف الثلاثة الأولى أهدافاً غير مبررة أو مقبولة لتكون سبباً لإعادة التنظيم، لأنها غالباً صعبة أو غير قابلة للتحقيق، بينما الأهداف الثلاثة الأخيرة تعتبر أهدافاً أكثر مشروعية ومقبولة كسبب لإعادة التنظيم، ويمكن تحقيقها بشكل أفضل. وإعادة التنظيم ثلاثة عناصر رئيسة يمكن إدخال تعديلات عليها جميعاً أو على أي منها وهي الهيكل التنظيمي وهو أكثر عنصر ملموس يجرى عليه تغييرات، والعنصر الثاني الموارد - من مالية وبشرية وتقنية - وما يجري عليها من تغييرات بالزيادة أو النقص، والعنصر الثالث الإجراءات الإدارية وما يجري عليها من تبسيط وتسهيل.

ولأهمية الهيكلة الإدارية ووضع هيكل تنظيمي مناسب وحديث لجميع أجهزة الدولة المختلفة ينصف بالمرونة اللازمة والكفاءة والفاعلية الإدارية التي تساعد هذه الأجهزة على القيام بمهامها ومسئولياتها المنوطة بها، واتخاذ قراراتها بسرعة وفي الوقت المناسب - فقد تطرقت الدراسة إلى تجربة المملكة في إنشاء أجهزتها الإدارية وتنظيمها وإعادة تنظيمها. حيث اهتمت حكومة المملكة منذ إنشائها بتنظيم وإعادة تنظيم وتطوير الجهاز الإداري الحكومي وإدخال التعديلات اللازمة عليه بشكل مستمر، ليواكب مستوى أجهزتها الإدارية حجم مسئولياتها ومهامها، وما تتطلبه الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها المملكة في كل مرحلة من مراحل تطورها. هذا وقد لاحظنا تطور نمو الجهاز الإداري الحكومي في المملكة، وأن إحداث الأجهزة الحكومية من وزارات ومؤسسات ومصالح و هيئات ورئاسات عامة جاء غالباً استجابة لأولويات معينة في السياسة العامة السعودية، واستدعى الأمر إبرازها في وحدة إدارية خاصة بها وواضحة في الهيكل الإداري العام للدولة. أو جاء كنتيجة لتحسين كفاءة البرامج من

طريق وضع البرامج والأنشطة المتشابهة والمكملة لبعضها البعض في جهاز إداري واحد لتحسين كفاءة الأجهزة الحكومية. أما طلب إعادة التنظيم في الأجهزة الحكومية فقد كان غالباً إما بهدف إعادة توزيع الأدوار والوظائف والنفوذ والمسئوليات داخل الجهاز، أو بهدف طلب وظائف عليا جديدة لترقية بعض المسؤولين إليها، أو تعيين موظفين جدد فيها، أو بهدف رج المنظمة نتيجة وصول وزير أو مدير عام جديد يود أن يضع بصماته الواضحة على هيكل المنظمة وإجراءاتها الإدارية من أجل أن يحكم سيطرته عليها.

واستعداداً لدخول الألفية الثالثة، وانحسار دور الدولة (القطاع العام). وتوسع دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، وتطبيق سياسة الخصخصة على كثير من مشاريع القطاع العام، ويتوطين العمالة (السعودية) في القطاع العام والخاص، ويتطور نظام الاتصالات والمعلومات، ويقرب الدخول إلى عضوية منظمة التجارة الدولية - سوف تصبح الأسواق مفتوحة للمنافسة الشديدة بين اقتصاديات الدول المختلفة ما يتطلب زيادة الكفاءة والفاعلية الإدارية وتحسين أداء الأجهزة الإدارية وزيادة الإنتاجية والقضاء على الرنتين والبيروقراطية في القطاع العام، واستعداداً لهذه المرحلة يتطلب الأمر إعادة رسم لسياسة ودور القطاع العام، وإعادة تنظيم أجهزته، وتحديد حجمها بناء على المعطيات الجديدة، ويمكن أن يتم ذلك عن طريق:

1- هيكلة الوزارات والمؤسسات العامة، التي تم خصخصة الخدمات التي تقدمها، أو بسبب انتهاء أو تضائل دورها، أو دمجها مع وزارات وأجهزة أخرى، لأنه في مثل تلك الحالات يجب أن يعكس ذلك على حجم هيكلها التنظيمي، هذا إن لم يعكس على مدى الحاجة إلى استمرارية وجودها بشكل كلي.

2- إنشاء وزارات أو أجهزة إدارية جديدة نظراً لبروز أولويات جديدة في السياسة العامة الحكومية السعودية، تتمثل في الاهتمام بالقوى العاملة وسعودة الوظائف في القطاع العام والخاص، والحفاظة على المياه والبيئة، والاهتمام بفحص ومراقبة وإجازة الدواء والطعام المعروض في أسواق المملكة.

3- إعادة تنظيم الكثير من وزارات ومؤسسات الدولة حيث مضى على تنظيم الكثير منها فترة طويلة قد تصل لثلاثين سنة مما يتطلب إعادة النظر في صياغة مهامها الأساسية، أو ما يسمى (رسالة المنظمة)، وكتابة أهدافها ومهامها، وتصميم هيكل تنظيمية وأدلة تنظيمية حديثة تتناسب مع الأوضاع الحالية، عن طريق فصل قطاعات من بعض وزارات ومصالح حكومية قائمة، ودمجها مع قطاعات أو وزارات ومصالح حكومية أخرى، أو إنشاء وزارات ومؤسسات عامة جديدة يتطلبها الوضع الحالي. جميعاً للجهود الموزعة بين أكثر من جهة حكومية، ونوحيدياً للسياسات العامة فيها، ولتحسين كفاءة برامجها.

4- دراسة الإجراءات الإدارية والنماذج المستخدمة في جميع أجهزة الدولة، بحيث يكون الهدف تبسيط الإجراءات الإدارية للتقليل من خطوات سير المعاملات داخل الأجهزة الحكومية، وتبسيط النماذج وتحديثها، للتقليل من كثرة الأوراق والنماذج المستخدمة للقضاء على الروتين والبيروقراطية.

5- تطبيق اللامركزية الإدارية على مستوى المقاطعات خاصة في قطاع الخدمات، مثل الصحة والتعليم والبلديات والطرق، وإعطاء كل مقاطعة من مقاطعات المملكة صلاحيات مالية وإدارية أكبر في إدارة هذه الخدمات.

6- تحديث الأنظمة واللوائح المالية والإدارية والتنظيمية والإجرائية بما يتناسب مع الأوضاع الحالية الاقتصادية والاجتماعية، والسياسات العامة، وإدخال التقنية المكتبية الحديثة مثل الحاسب الآلي وخلافه، من أجل تقليل عدد الموظفين الحكوميين، وتحسين كفاءة وأداء وإنتاجية هذه الأجهزة.

7- تحديث وتطوير نظام الخدمة المدنية الحالي، وإدخال الإصلاحات الضرورية عليه بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الحالية، لرفع مستوى كفاءة وأداء الأجهزة الحكومية، خصوصاً مع خصخصة بعض مؤسسات القطاع العام، ومع سعي الحكومة لسعودة الوظائف في القطاع العام والخاص.

إن إدخال هذه الإصلاحات الهيكلية والإجرائية، وتحديث الأنظمة واللوائح المالية والإدارية والتنظيمية، وإدخال التقنية المكتبية الحديثة على الجهاز الإداري الحكومي للمملكة، قد تساعد على تحسين مستوى كفاءة وأداء وإنتاجية الأجهزة الحكومية، وتؤدي إلى رفع مستوى استعدادها للألفية الثالثة بما تتطلبه من مرونة وسرعة في الأداء، ورسم للسياسات واتخاذ للقرارات، نتيجة للمستجدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحلية والإقليمية والدولية.

المراجع العربية

- 1- رشيد، أحمد. (1996) إعادة اختراع وظائف وإدارة الحكومة. القاهرة: دار النهضة العربية.
- 2- صادق، محمد توفيق. (1385هـ) تطور الحكم في المملكة العربية السعودية. الرياض: معهد الإدارة العامة.
- 3- عساف، محمد عبد العطي. (1403هـ) التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية. الرياض: دار العلوم للطباعة والنشر.
- 4- القصببي، غازي عبد الرحمن (1999) حياة في الإدارة. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر.
- 5- تقرير (غير منشور) بالبيانات والمعلومات المتوافرة عن إنجازات اللجنة العليا للإصلاح الإداري. رجب 1420هـ.
- 6- النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ 91) بتاريخ 1412/8/27هـ.
- 7- نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ 13) بتاريخ 1414/3/3هـ.
- 8- نظام المقاطعات الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ 92) بتاريخ 1412/8/27هـ .
- 9- نظام المجلس الاقتصادي الأعلى الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ 111) بتاريخ 1420/5/17هـ.
- 10- تشكيل اللجنة الوزارية لدراسة إعادة تنظيم الجهاز الحكومي الصادرة بالأمر الملكي رقم 7/ب/ 6629 بتاريخ 1420/5/7هـ.

المراجع الأجنبية

- 1- Brownlow Committee, Government Reorganization Act of 1948 in Harvey C. Mansfield, 1982.
- 2- Chapman, Richard A. (1974) Administrative Reform in Saudi Arabia, **Journal of Administrative Overseas** , April P. 332-347.
- 3- Dean, Alan L. (1983) Management of Executive Department Annals, AAPSS, March 1983. P. 77-90.
- 4- El Mallakh, R. (1982) **Saudi Arabia Rush to Development**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- 5- Good Now, Frank. (1900) **Politics and Administration** Macmillan, NY.
- 6- Gulick, Luther And Urwick, Lyndall (1937) **Papers on the Science of Administration** .Institute Of Public Administration, NY, P. 3-13.
- 7- Jumber, Roy. (1970) **The Ford Foundation Assistance to the Institute of Public Administration in Saudi Arabia** .Ford Foundation, Beirut .
- 8- Kast, Fremont and Rosenzweig, James. (1978) **Organization and Management, Systems and Contingency Approach** .McGraw-Hill .
- 9- Kaufman, Herbert. (1971) **The Limits of Organization Change**. The University of Alabama Press, Alabama .
- 10- Lipsky, George A. (1965) **.Saudi Arabia, It's People, It's Society ,It's Culture** .Hraf Press, New Haven, CT .
- 11- Mansfield, Harvey .Federal Executive Reorganization: Thirty Years of Experience in Jemes Fessler. (1982) **American Public Administration: Pattern of the Pasted** .ASPA, W.D.C .
- 12- Morstein Marx, Fritz. (1959) 2nd ed, **Elements of Public Administration**. Prentic-Hall, Englewood Califfs, NJ .
- 13- Nayrop, R. (1984) **Saudi Arabia a Country Study** .The American University Press .Washington .D .C .

- 14- Newwab, I., Speer, C., & Hoye, F. (1981). **Aramco and it's World: Arabia and Middle East** .The Netherlands: Van Boekhoven B.V .and Boom- Ruygrok B.V.
- 15- Osborne, D. and Gaebler,T. (1993). **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector** .A Plume Book, NY, N .
- 16- Osborne, D. and Plastrik, P. (1998) **Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government** .Penguin Books USA INC .NY, NY .
- 17- Rasiel Ethan M. (1999) **The Mckinsey Way: Using The Techniques of The World's Top Strategic Consultants to Help You and Your Business**. McGraw-Hill, NY .
- 18- Salamon, Laster M .**The Question of Goals**. in Szanton. 1981.
- 19- Schick, Allen. **The Coordination Option**. in Szanton. 1981.
- 20- Seidman, Harold (1980). **Politics, Position and Power** .Oxford University Press, NY .
- 21-Shafritz, Jay M. (1985). **The Facts on File Dictionary of Public Administration**. Facts on File Publication, NY .
- 22- Simon, Herbert A. (1946). **The Proverbs of Administration** .PAR, Vol. 6, Winter P.53-67.
- 23- Szanton, Peter (1981). **Federal Reorganization: What have we Learned?** Chatham House Publishers, Inc .Chatham, NJ .
- 24- Taylor, Frederic W .Scientific Management .In Shafritz, J, and Hyde Albert (1978). **Classic of Public Administration** .Moore, Publishing Co .Oak Park, Illinois .P.17-20.
- 25- Waldo, Dwight. (1948). **The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration** .Roland Press .
- 26- Woodro Wilson (1987.) **The Study of Administration, The Political Science Quarterly**, June 1887.

واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة في محافظة جرش «دراسة ميدانية»

د. يونس عبد العزيز مقدادي *

د. مجيد علي حسين *

مقدمة:

يعتبر الاستثمار المحور الرئيس لعملية التطور والنمو الاقتصادي ، وعليه فإن تحقيق معدلات نمو اقتصادي معقولة وسليمة في عملية التطور والنمو وتنمية الاستثمار وتشجيعه يستحوذ على اهتمام متواصل لدى مختلف الدول المتقدمة منها والنامية، ولتحقيق بيئة استثمارية نموذجية قادرة على التعامل مع المتغيرات والتحديات الاستثمارية المختلفة ، فلا بد من تشكيل فهم متقدم لمتطلبات مختلف القطاعات الاقتصادية، وذلك من خلال التخطيط الاستثماري الفعال لجعل البيئة الاستثمارية بيئة نموذجية تؤهلها للتحوّل من مركز محلي للنشاط الاقتصادي إلى مركز صناعي وتجاري وخدمي على المستوى الإقليمي والدولي.

أما على المستوى الاقتصادي الأردني فيعتبر الاستثمار من أولويات العمل الاقتصادي باعتباره أداة لزيادة معدلات النمو الاقتصادي وخاصة في ضوء الظروف الراهنة، إلا أن سياسات تشجيع الاستثمار في مختلف القطاعات الاقتصادية في الأردن لم تنجح على نحو أفضل ولأسباب عديدة، منها متغيرات سياسية، ورسمية، واقتصادية، واجتماعية، وتكنولوجية.

وعلى الرغم من العديد من التحديات والصعوبات الاستثمارية، فلقد شهد الاقتصاد الأردني زيادة ملحوظة في انتشار المؤسسات الصغيرة في الآونة الأخيرة، من أجل تفعيل القطاع الاقتصادي والاجتماعي، والعمل على سد احتياجات المستهلك الأردني،

* كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة جرش الأهلية - المملكة الأردنية الهاشمية

وتتمثل هذه المؤسسات بثلاثة أنواع رئيسة وهي: تجار الجملة، وتجار التجزئة، والمؤسسات الخدمية*.

ومن هنا فقد ركز العديد من الباحثين - في مختلف دراساتهم ونظرياتهم الاقتصادية - على العناية بالمؤسسات الاقتصادية، حيث قدموا لها كل العناية والتسهيلات الحكومية، لرفع معدلات النمو والتطور الاقتصادي، ممثلاً مع مختلف التحديات الاستثمارية، سواء على المدى القصير أو الطويل⁽¹⁾.

إن فكرة الأكبر هو الأفضل ، ظلت تتركز على ثلاثة مبادئ نظرية أساسية هي: الحجم (Scale) ومفادها أن معدل التكاليف ينخفض في الإنتاج على المدى البعيد وارتفاع الطاقة الإنتاجية لها ما يوفر نسبة عالية من الأرباح، أما التجربة أو الممارسة لدى المؤسسات الكبيرة فتعمل على زيادة إنتاجيتها وفعاليتها مع الوقت، مما يزيد في قدرتها التنافسية. كما أن المؤسسات الكبيرة تعتمد على التخصص في الإنتاج، حيث يمكنها ذلك من رفع قدرتها التنافسية والحصول على الميزة النسبية (Comparative Advantages) نتيجة مجهودات الابتكار والإبداع، سواء في ميدان طرق الإنتاج أو في نوعية السلع المنتجة. فالمؤسسات الكبرى كانت تعتبر المثال أو النموذج المؤدي إلى النمو الاقتصادي والتطور في أي بلد⁽²⁾.

أما المؤسسات الصغرى فقد اعتبرت منذ العصور القديمة أنها مرحلة من مراحل التطوير نحو المؤسسات الكبرى، إلا أنه منذ السبعينيات برزت محدودية نظرية المؤسسة الكبرى، وتغيرت الأفكار لصالح المؤسسات الصغرى التي أصبحت محور الدراسات الاقتصادية في العديد من الميادين : اقتصاد المؤسسات، والاقتصاد الصناعي وإدارة الإنتاج.

ومن هذا المنطلق فقد برز دور المؤسسات الصغيرة في اقتصادات العالم وبشكل متميز، وبرزت مساهماتها الملحوظة في كل الدول الأوروبية والآسيوية والأمريكية والبلدان النامية، وذلك على حساب المؤسسات الكبرى، وشملت بعض القطاعات كتجارة الجملة، وتجارة التجزئة والخدمات الصغيرة⁽³⁾.

من هنا برز دور المؤسسات الصغيرة في تشغيل الأيدي العاملة وتقليل نسب

* حسب تصنيف وزارة الصناعة والتجارة الأردنية لعام 1997.

واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة
في محافظة جرش: دراسة ميدانية

البطالة، وكذلك تخفيض تكاليف الإنتاج، والمساهمة في التطور التكنولوجي والبحث العلمي، والعمل على تطوير وسائل الإنتاج في ضوء الإبداع والابتكار الناجح، وكذلك في الاندماج الاقتصادي والاجتماعي، وذلك من خلال الإدارة الشخصية لهذه المؤسسات، والتخصص في العمل، والقدرة على التغيير في النظام الإنتاجي، من خلال العلاقة المباشرة مع العلماء والمجتمع ككل. وكذلك ساهمت المؤسسات الصغيرة في تطوير المناطق النائية ورفع مستوياتها الاقتصادية، وتحقيق توازن وتطور بين الأقاليم، وكذلك ساهمت في ضمان الدخل العائلي، تمثيلاً مع الأزمات الاقتصادية كالبطالة⁽⁴⁾.

وفي ضوء الظروف والتحديات البيئية الراهنة أصبحت المؤسسات الصغيرة في الأسواق الأردنية تواجه العديد من المشاكل والعقبات الاستثمارية ما شكل عبئاً اقتصادياً نهايته المخاطرة والإفلاس. ومن هنا تبرز أهمية ومساهمة هذه الدراسة في إلقاء الضوء على واقع ومستقبل هذه المؤسسات التجارية الصغيرة في الأسواق الأردنية بشكل عام، وفي محافظة جرش بشكل خاص لما لها من خصوصية وظروف استثمارية، مقارنة بحجم الاستثمار وقدرته التنافسية للمؤسسات التجارية الصغيرة في المحافظات الأخرى.

مشكلة الدراسة:

ركزت هذه الدراسة على واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة في محافظة جرش، وذلك في ضوء متغيرات الدراسة التالية:

- 1- العامل الرسمي.
- 2- العامل الاقتصادي.
- 3- العامل الاجتماعي والثقافي.
- 4- العامل التكنولوجي.

أهمية الدراسة ومهدفها:

تظهر أهمية دراسة المؤسسات التجارية الصغيرة في عملية التنمية الاقتصادية، وتحديداً في كفاءتها الاقتصادية النسبية مقارنة بالمؤسسات الاقتصادية الكبيرة، واستخدامها لتقنيات جارية تلائم الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال إيجاد فرص العمل، وتحسين مكتسبات الإنتاج والتوزيع، وتحسين الميزان التجاري، وتنمية الريادة المحلية، وصقل الكفاءات الإدارية والفنية، واستخدام الموارد المحلية وتنمية الأقاليم.

تهدف هذه الدراسة إلى اختبار وتحليل واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة في محافظة جرش والعمل على تحسين المناخ الاستثماري لها في ضوء الظروف الراهنة.

فرضية الدراسة :

اعتمدت الدراسة لأغراض التحليل على مشكلة الدراسة وأهدافها. فإن الباحثين اعتمدا على المنهج التحليلي في اختبار فرضية العدم (HN) وهي عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين وجهات نظر المؤسسات التجارية الصغيرة الثلاث (متغير مستقل) ومتغيرات الدراسة التابعة وهي: العامل الرسمي، والعامل الاقتصادي، والعامل الاجتماعي والثقافي. والعامل التكنولوجي عند مستوى المعنوية ($\alpha = 0,05$). ومن هذه الفرضية اشتق الباحثان مجموعة من الفرضيات الفرعية، وهي على النحو التالي:

- لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين وجهات نظر المؤسسات التجارية الصغيرة الرسمي.
- لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين وجهات نظر المؤسسات التجارية الصغيرة والعامل الاقتصادي.
- لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين وجهات نظر المؤسسات التجارية الصغيرة والعامل الاجتماعي والثقافي.
- لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية بين وجهات نظر المؤسسات التجارية الصغيرة والعامل التكنولوجي.

وقد تم بناء هذه الفرضيات على أساس أن وجهات نظر المؤسسات التجارية الصغيرة متشابهة في ضوء الظروف الراهنة.

منهجية الدراسة:

استخدم في هذه الدراسة المنهج الميداني التحليلي، حيث صمم استبيان خاص من أجل جمع المعلومات وتحليلها. بهدف اختبار فرضيات الدراسة، وذلك لتسليط الضوء على واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة في محافظة جرش، في ضوء متغيرات الدراسة وهي: العامل الرسمي، والعامل الاقتصادي، والعامل الاجتماعي والثقافي، والعامل التكنولوجي.

واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة
في محافظة جرش، "دراسة ميدانية"

ثبات الأداة :

من أجل ثبات صدق الاستبيان فقد تم إجراؤه على عينة عشوائية كعينة استرشادية، لقياس ردود الفعل والمشاكل التي من الممكن أن تواجه الباحثين وبعد استشارة مجموعة من الزملاء المتخصصين في هذا المجال تبين أن الاستبيان يعكس حالة من حالات الصدق تتجاوز حدود ما نسبته 90% . ولهذا تم تصميم الاستبيان بشكله النهائي في ضوء المعلومات الراجعة بما يتناسب مع مشكلة الدراسة وهدفها.

وقد شملت هذه الدراسة (304) مؤسسات تجارية صغيرة في محافظة جرش * . أما عينة الدراسة فقد تكونت من ثلاث شرائح وهي: جميع تجار الجملة وعددهم (20) مؤسسة، أي ما يعادل نسبة (100%)، وجميع تجار التجزئة وعددهم (26) مؤسسة، أي ما يعادل نسبة (100%)، أما المؤسسات الخدمية الصغيرة فقد اقتصر على (129) مؤسسة خدمية** أي ما يعادل نسبة (50%) وذلك لكبر حجم العينة. وقد اقتصر على الدراسة على مالكي هذه المؤسسات التجارية الصغيرة وذلك لعرفتهم الدقيقة بواقع المناخ الاستثماري لدى مؤسساتهم في ضوء الظروف الراهنة وإعطاء الصورة الحقيقية والوضعية بما يتناسب مع الدراسة وأهدافها.

عينة الدراسة جدول رقم (1)

صنف/نوع المؤسسة	العدد الإجمالي	العينة %	مجموع العينة
تجارة الجملة	20	100 %	20
تجارة التجزئة	26	100 %	26
مؤسسة خدمية صغيرة	258	50 %	129
المجموع	304		175

* حسب مصادر غرفة تجارة محافظة جرش 1997.

** وتشمل: الأطباء والهندسين والصيادلة والمحامين والمختبرات الطبية ومكاتب الاستشارات الحاسوبية، ومكاتب الاتصالات، وذلك حسب تصنيف غرفة تجارة وصناعة محافظة جرش لعام 1999.

وقد قصد في اختيار الشرائح الثلاث تحقيق ما يلي:

1- استبعاد تأثير الفوارق على واقع المناخ الاستثماري لدى هذه المؤسسات التجارية الصغيرة في ضوء متغيرات الدراسة الأربعة.

2- ضمان وجود فوارق مهمة بين الشرائح الثلاث موضع التحليل للتحري عما إذا كان لتلك الفوارق أثر على واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة.

وقد تم استخدام "الزمم" الإحصائية المعروفة (Spssx) في التحليل الإحصائي، حيث اعتمدت الدراسة على للمقياس الخماسي مدلول الأرقام (Five Point Likert Scale).

ولإثبات صحة أو عدم صحة فرضية الدراسة فقد استخدمت الدراسة أسلوبين إحصائيين للتحليل، وهما:

1- تحليل التباين (ANOVA-One Way).

2- مربع المتوسطات (Means of Squares).

الدراسات السابقة

يرى كباتي، (Capati, 1996) ، أن المؤسسات الصغيرة ذات طابع ديناميكي في نشاطها، حيث استطاعت أن تساهم في إيجاد فرص عمل، وتقدم نمو اقتصادي ملحوظ. ورفع المستوى المعيشي، ورفع مستوى الدخل، ورفع المستوى الاجتماعي للفرد بشكل خاص والمجتمع بشكل عام. ومن هنا نجد أن المؤسسات الصغيرة لها دور بارز وبالعكس الأهمية في تحقيق تقدم اقتصادي واجتماعي على حد سواء، وعلى وجه المقارنة نجد المؤسسات التجارية الصغيرة ذات نشاط ملحوظ في اقتصاديات الدول المتقدمة مقارنة بدول العالم النامي، وذلك لعدة أسباب وتحديات واضحة، أهمها التحديات والتغيرات البيئية كالعامل الرسمي، والعامل الاقتصادي، والعامل الاجتماعي والعامل التكنولوجي، مما يدل على وجود فروق واضحة في أثر هذه العوامل على المؤسسات الصغيرة ودورها في الاقتصاد من دولة إلى أخرى ومن إقليم إلى آخر مما يؤكد أهمية هذه الدراسة للكشف عن أثر هذه العوامل على المؤسسات الصغيرة (5).

ويؤكد بريتن وكوكس (Brittain & Cox, 1991)، أيضاً أن تجارة التجزئة من المؤسسات

واقع للنجاح الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة
في محافظة جسرش: دراسة ميدانية

التجارية الصغيرة تواجه مجموعة من العقبات والمخاطر البيئية الكلية أو الجزئية فيما يشكل تهديداً واضحاً على استثمارية هذه المؤسسات وإضعاف دورها في الاقتصاد الوطني. بما يدل أيضاً على أهمية ودور تجارة التجزئة كإحدى المؤسسات التجارية الصغيرة ذات الدور الاقتصادي الواضح. ومن أبرز هذه العوامل المؤثرة على مؤسسات تجارة التجزئة العامل الديموجرافي، والعامل الاقتصادي، والعامل الاجتماعي والثقافي، والعامل الرسمي، والعامل التكنولوجي. مما يشكل مجموعة من التحديات والمتطلبات لدى تجارة التجزئة لاستمراريتها وتواصلها الاستثماري، ومن هنا لابد من توفير المتطلبات التالية(6).

1- إعادة هيكلة توزيع السلع والخدمات على مختلف المناطق البيعية تمسحاً مع احتياجات العملاء في الوقت والمكان المناسبين.

2- إعادة النظر في سلوكيات المستهلكين المستهدفين في ضوء التغيرات البيئية، والعمل على توفير وتلبية احتياجاتهم للإشباع أكبر قدر ممكن من احتياجاتهم.

3- توفير التسهيلات المادية والإدارية للمؤسسات الصغيرة لإبراز دورها الفعال في رفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي.

4- إعادة النظر في طرق التوزيع، والعمل على تبني مجموعة من الطرق التوزيعية الحديثة لتخفيض نسبة الخزون السلعي والخسارة المحتملة وعدم تعريضها للعواقب القانونية والعقود التجارية مع الشركات المنتجة.

أشار عبيدات والضمور (1988)، إلى أن الكثيرين في النظام الاقتصادي الحالي لا يبيعون منتجاتهم مباشرة إلى المستهلك النهائي، حيث يقوم العديد من الوسطاء بنقل المنتجات إلى المستهلكين المستهدفين في المكان والوقت المناسبين. وعلى الرغم من أن الأسباب الاقتصادية أدت إلى ظهور المؤسسات التجارية، وذلك لتبسيط إجراءات عمليات التبادل السلعي أو البحث عن المستهلكين من قبل للتجنين، إلا أن هذه المؤسسات التسويقية التجارية أصبحت عرضة لمجموعة من المؤثرات البيئية كالبينة الاقتصادية، والرسمية، والثقافية الفكرية والاجتماعية والتكنولوجية تكون بمثابة محددات لعمل المؤسسات التجارية(7).

وأكد أيضاً أنه في السنوات الأخيرة لوحظ انخفاض واضح لدور تجارة الجملة عما

كان عليه سابقاً في الدول للتقدمه خاصه قبل مرحله الإنتاج الكبير والتخصص الدقيق، ما ساعد على تطور ونمو تجارة التجزئه كبيرة الحجم، وزيادة إمكانات وقدرات المنتجين المالية، والقدرة على الاتصال مع بعضهم البعض دون الاستعانة بخدمات المنتجين.

أشار الضمور، وسمارة، (1993) ، إلى أن التعقيد البيئي الذي تعيش في ظله جميع المؤسسات الاقتصادية، يترك الأثر الواضح على قدرات هذه المؤسسات في تحقيق أهدافها. فعلى سبيل المثال فإن التقدم التكنولوجي لم يؤثر فقط على تفكير المؤسسات نحو الأسلوب للملائم في توزيع منتجات المؤسسات الاقتصادية، بل ساعد على خلق توجهات جديدة قامت على أثرها المؤسسات التجارية لغايات التوزيع ونقل الملكية للسلع والخدمات المختلفة، ومنها مؤسسات الجملة، ومؤسسات التجزئه والمؤسسات الخدمية، والتغيرات الاقتصادية التي يعيشها العالم تركت أثراً واضحاً على توجهات المؤسسات نحو النشاط التوزيعي للملائم والمناسب في ظل هذه التعقيدات الاقتصادية وأبرزها؛ التغير الديموجرافي المتعلق بالكثافة السكانية، والفئات العمرية، والجنس، والأسر، والتعليم، والهن، والعرق... إلخ (8).

أشار المساعد، (1997) ، إلى أن مؤسسات تجارة الجملة وتجارة التجزئه مؤسسات تجارية تتعامل في شراء المنتجات من المنتجين والموردين وتعيد توزيعها إلى المستهلكين أو المستعملين. لكن هناك مجموعة من المشاكل والعقبات التي تواجه المؤسسات التجارية ومن أهمها العامل الجغرافي، وعدد الفروع، وعدم توافر الإمكانيات المادية والإدارية، وعدم توافر الإمكانيات البشرية، وعدم القدرة على التنبؤ باحتياجات المستهلكين في مختلف المناطق البيعية المستهدفة (9).

أما على مستوى الدراسات الميدانية، فقد أشار يو، وفيرهارست، ولينون (Yu, Fairhurst & Lennon, 1991)، في دراستهم إلى أن هناك صعوبة في إقناع المشترين بالشراء نظراً لتدني الخدمات المقدمة لعملاء محلات التجزئه مقارنة بالأسواق الخدمية وكذلك عمليات التوزيع، مما شكل عبئاً مالياً لدى محلات التجزئه، وقد خرجت هذه الدراسة بمجموعة من التوصيات التي من أبرزها (10) -

- 1- رفع مستوى الخدمات المقدمة إلى العملاء من أجل المحافظة عليهم، وكذلك من أجل اكتشاف فرص وعملاء جدد خاصة في الأسواق ذات الطبيعة المنافسة.

واقع الناح الاستثمائي لدى المؤسسات التجارية الصغيرة
فسي محافظة جسرش: دراسة ميدانية

2- رفع القدرة التنويعية لدى محلات التجزئة لتحقيق العديد من المنافع المكانية والزمانية للعملاء، بدلاً من الهروب إلى مؤسسات منافسة أفضل خدمة ومنفعة وبأقل التكاليف.

3- الاطلاع المستمر على الخدمات والتسهيلات المقدمة من قبل المنافسين لمعرفة السياسات والاستراتيجيات والبرامج الملائمة في هذا المجال.

4- متابعة المستهلكين المستهدفين، ومعرفة احتياجاتهم وتطلعاتهم الحالية والمستقبلية.

5- التنسيق المشترك مع المنتجين للعمل على تقديم تسهيلات مالية وإدارية وترويجية لمحلات التجزئة والعمل على تعزيز دورها في الأسواق.

توصل كوران، وجارفيش، وكيتشين، ولايت فوت، (Curran, Jarvis, Kitchen & Lightfoot, 1996)، في دراستهم إلى مجموعة من النتائج التي من أبرزها (11):

1- عدم توافر الإمكانيات المالية اللازمة لتغطية النفقات والخسارة الناتجة عن عدم استقرار السياسات التسعيرية في ضوء المتغيرات والتحديات البيئية المحيطة وتغيب عمليات التنبؤ بها.

2- عدم توافر الكفاءات البشرية القادرة على مواكبة التحديات والأزمات التي تواجه هذا الحجم من المؤسسات.

3- صعوبة تحديد الأرباح في ضوء التطورات والتحديات الاقتصادية.

4- معظم المؤسسات الصغيرة تستخدم طريقة التكاليف (Cost-Plus) في سياستها التسعيرية.

توصل جولين، وجويلال، وديشس، ورامانغاهي (Julian, Joylal, Dashaies & Ramangalahy, 1995)، في دراستهم إلى مجموعة من النتائج (12) :-

1- هناك اختلافات واضحة بين المؤسسات المتوسطة والصغيرة وذلك من حيث الحجم ورأس المال والإمكانيات الإدارية والمالية والفنية.

- 2- هناك اختلافات واضحة في البيئات الاستثمارية وأثارها، نظراً لاختلاف الحجم.
 - 3- صعوبات تحليل المتغيرات والتحديات وبشكل موضوعي لدى المؤسسات الصغيرة، مقارنة بالمؤسسات المتوسطة.
 - 4- قدرة المؤسسات المتوسطة على وضع استراتيجيات تسويقية أكثر ثباتاً مقارنة بالمؤسسات الصغيرة، والقدرة على مواجهة التحديات المؤثرة على مختلف الأنشطة في مجال التصدير.
 - 5- قدرة المؤسسات المتوسطة على متابعة التطور التكنولوجي والمعلومات ومتابعة الأسواق المستهدفة كالحلية والدولية مقارنة بالمؤسسات الصغيرة.
- توصل فريضة، (1997)، في دراسته إلى مجموعة من التوصيات التي من أبرزها (13):
- 1- على الدولة وضع سياسات عملية وواقعية وأكثر مرونة بحيث تتماشى، مع الإطار النظري والعملية الاقتصادي التونسي.
 - 2- يجب الأخذ بعين الاعتبار مراحل تطور وواقع الوضع الاقتصادي والاجتماعي التونسي منذ سنوات سابقة حتى الوقت الراهن.
 - 3- يجب إشراك المؤسسات الصغيرة في تفعيل الوضع الاقتصادي والاجتماعي لدورها المهم في سوق العمل، وإخذ من البطالة، ورفع المستوى المعيشي للفرد التونسي.
 - 4- القيام بدراسات ميدانية تهدف إلى متابعة تطورات الوضع الاقتصادي والاجتماعي لتبني مجموعة من السياسات والاستراتيجيات الاقتصادية الفعالة من أجل الحفاظ على الوضع الاقتصادي والمستوى المعيشي للفرد التونسي بشكل خاص والمجتمع بشكل عام.
- وفي دراسة قامت بها منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO, 1970)، حول موضوع الصناعات الصغيرة في أقطار الشرق الأوسط العربية، تناولت مجموعة من الجوانب ذات العلاقة بالصناعات الصغيرة، من حيث تعريفها، وحجم الإنتاج، والقيمة المضافة، ومستوى الأجور فيها مع مقارنتها ببقية فئات حجم الصناعات الأخرى. وكذلك استعرضت الدراسة خصائص ومشكلات هذه الصناعات كالسياسات الحكومية والخوافز المتاحة⁽¹⁴⁾.

واقع للمناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة
في محافظة جرش، "دراسة ميدانية"

وتوصل جوتا، وليدهولم (Chuta & Liedholm, 1985)، في دراستهما الميدانية
وباستخدام معدل الربحية الاقتصادية لرأس المال كمؤشر للكفاءة الاقتصادية
للمؤسسات الصناعية الصغيرة والكبيرة، إلى أن معدل الربحية الاقتصادية في
المؤسسات الصناعية الصغيرة في القطاع الحديث ذات الطابع الرأسمالي يفوق المؤسسات
الصناعية الصغيرة في القطاع التقليدي ذات الطابع العمالي وذلك من أجل، (15).

1- التسهيلات المالية والائتمانية، كالفروض الحكومية، أو من البنوك التجارية وتكاليفها
وإجراءاتها الإدارية، وحجم الفروض الممنوحة والضمانات الكافية لتسديدها، ما يؤدي
إلى إضعاف جاذبية التعامل مع هذه المؤسسات.

2- المناخ الاستثماري العام والنشريات الحكومية: حيث تفتقر التشريعات أمام توسيع
الاستثمارات ونموها وذلك بسبب التعليمات المتعلقة بقوانين الاستثمار، والمناخ
السياسي والاستيراد وتعليماته، والجمارك والضرائب المالية والضمانات والإعفاءات
الحكومية ما يؤدي وإلى صعوبة تكيف المؤسسات الصغيرة مع انخفاض مستويات
المبيعات والأرباح خاصة في أوقات الكساد.

3- الوضع الاقتصادي: حيث تجد العديد من المشاكل الاقتصادية المهددة لحياة المؤسسات
الصغيرة كالبطالة، والتضخم، والإنتاج ونوعيته، والكساد والمنافسة، وعدم استقرار
الأسعار، وتغيّب التخطيط التسويقي، وتقلب الأسواق وعدم توازنها ما له من آثار
مباشرة على المؤسسات الصغيرة وعدم قدرتها على تحمل المخاطرة في نهاية المطاف.

4- عدم توافر القوى البشرية المدربة في إبراز دور المؤسسات الصغيرة في التنمية
الاقتصادية واعتمادها على القوى البشرية غير المدربة ما يترك انعكاسات سلبية على
إنتاجية العمل في هذه المؤسسات.

5- غياب الاتصال الفعال في نقل المعلومات بين مختلف الجهات المعنية، ما يعيق تقديم
المعلومات والمشورة لغايات نمو هذا القطاع.

وفي ضوء ما سبق من عرض للدراسات السابقة فقد أستننتج الباحثان أن جميع
الدراسات أشارت إلى أن المؤسسات الصغيرة تتأثر بمجموعة من التغيرات البيئية الجزئية أو
الكلية ما يشكل عرقلة واضحة على نموها وتطورها واستمراريتها الاستثمارية في

الاقتصاد الوطني. ومن هنا جاءت هذه الدراسة مكملّة للدراسات السابقة للكشف عن حقيقة واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة في ضوء الظروف والتحديات الراهنة، ونخص بالذكر الظروف الاقتصادية منها كالتضخم والبطالة وتدني الدخل والمنافسة الأجنبية للعديد من السلع والخدمات المستوردة، والانفتاح الاقتصادي، والخصخصة، وانضمام الأردن إلى منظمة التجارة العالمية، والعولمة.

التحليل الإحصائي للنتائج؛

اعتمدت الدراسة في تحليل النتائج للمتغيرات المستقلة التي تتمثل بالمؤسسات التجارية الصغيرة الثلاث والمتغيرات التابعة الأربعة التي تتمثل بالعامل الرسمي، والعامل الاقتصادي، والعامل الاجتماعي والثقافي والعامل التكنولوجي، وقد تم استخدام التحليل الجزئي والكلّي لمتغيرات الدراسة، وذلك بالاعتماد على طريقة تحليل التباين (ANOVA) (One way)، وكذلك تم استخدام طريقة متوسط المربعات (Means of Squares) لاحتساب الوسط الحسابي لكل بند من بنود الاستبيان وترتيبه حسب أهميته.

وفي تحليل التباين ANOVA بين الشرائح الثلاث موضوع البحث (تجارة الجملة وتجارة التجزئة والمؤسسات الخدمية) وذلك باستخدام المعايير الإحصائية - منها اختبار إحصاء F - فإن تحليل التباين للشرائح الثلاث من حيث العامل الرسمي عند مستوى المعنوية أو الدلالة ($\alpha = 0,05$) أي بدرجة ثقة (0.95) كانت النتائج كالآتي:-

واقع الناح الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة
في محافظة جرش : دراسة ميدانية

جدول رقم (2) يمثل التباين للمشرائح الثلاث من حيث العامل الرسمي *

المصدر Source	درجات الحرية df	مجموع المربعات Sum of Square	متوسط المربعات Mean of Square	قيمة F F. Ratio	مستوى الدلالة F.Prof
بين المجموعات Bet. Groups	2	26.660	13.330	2.406	0.093
داخل المجموعات Within. Groups	172	953.054	5.541		
المجموع Total	174				

$$F^* = 2.406 < F^C = 3.84$$

قيمة F* معنوية

قيمة F* (الحسوبة) = (2.406)

قيمة F^C (الجدولية) = (3.84)

أما بخصوص تحليل التباين المتعلق بالعامل الاقتصادي يمكن الإشارة إلى النتائج التي أظهرت التحليل الإحصائي كما في الجدول التالي:

جدول رقم (3) يوضح تحليل التباين للمشرائح الثلاث من حيث العامل الاقتصادي ***

المصدر Source	درجات الحرية df	مجموع المربعات Sum of Square	متوسط المربعات Mean of Square	قيمة F F. Ratio	مستوى الدلالة F.Prof
بين المجموعات Bet. Groups	2	11.453	5.727	0.493	0.612
داخل المجموعات Within. Groups	172	2000.056	11.628		
المجموع Total	174				

$$F^* = 0.493 < F^C = 3.84$$

قيمة F* معنوية

قيمة F* (الحسوبة) = (0.493)

قيمة F^C (الجدولية) = (3.84)

*** لمزيد من المعلومات انظر إلى الاستبيان المرفق في الملحق رقم (2).

*** لمزيد من المعلومات انظر إلى الاستبيان المرفق في الملحق رقم (2).

أما بخصوص تحليل التباين للشرائح الثلاث من حيث العامل الاجتماعي فقد أظهرت النتائج الإحصائية للبيئة في الجدول (4) ما يلي:

جدول رقم (4) يوضح تحليل التباين للشرائح الثلاث من حيث العامل الاجتماعي والثقافي**

مستوى الدلالة F.Prof	قيمة F F. Ratio	متوسط المربعات Mean of Square	مجموع المربعات Sum of Square	درجات الحرية df	المصدر Source
0.869	0.1400	0.127	0.235	2	بين المجموعات Bet. Groups
		0.904	155.427	172	داخل المجموعات Within. Groups
				174	المجموع Total

$$F^* = 0.140 < F^C = 3.84$$

قيمة F^* (الحسوبة) = (0.140)

قيمة F^* معنوية

قيمة F^C (الجدولية) = (3.84)

أما بخصوص تحليل التباين للشرائح الثلاث فيما يتعلق بالعامل التكنولوجي، فقد أظهرت التحليلات الإحصائية النتائج للبيئة في الجدول (5).

جدول رقم (5) يبين تحليل التباين للشرائح الثلاث من حيث العامل التكنولوجي***

مستوى الدلالة F.Prof	قيمة F F. Ratio	متوسط المربعات Mean of Square	مجموع المربعات Sum of Square	درجات الحرية df	المصدر Source
0.091	2.429	31.843	63.843	2	بين المجموعات Bet. Groups
		13.112	2255.172	172	داخل المجموعات Within. Groups
				174	المجموع Total

$$F^* = 2.429 < F^C = 3.84$$

قيمة F^* (الحسوبة) = (2.429)

قيمة F^* معنوية

قيمة F^C (الجدولية) = (3.84)

*** لمزيد من المعلومات انظر إلى الاستبيان المرفق في الملحق رقم (2).

*** لمزيد من المعلومات انظر إلى الاستبيان المرفق في الملحق رقم (2).

واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة
في محافظة جرش : دراسة ميدانية

وعند تحليل التباين الكلي للشرائح الثلاث في ضوء متغيرات العوامل الأربعة (العامل الرسمي، الاقتصادي، الاجتماعي، والعامل التكنولوجي) . فقد أظهرت التحليلات الإحصائية النتائج التالية:-

جدول رقم (6) يوضح تحليل التباين للشرائح الثلاث في ضوء متغيرات العوامل الأربعة (العامل الرسمي، الاقتصادي، الاجتماعي والتكنولوجي).**

المصدر Source	درجات الحرية df	مجموع المربعات Sum of Square	متوسط المربعات Mean of Square	قيمة F F. Ratio	مستوى الدلالة F.Prob
بين المجموعات Bet. Groups	2	81.496	40.748	1.173	0.312
داخل المجموعات Within. Groups	172	5976.504	34.747		
المجموع Total	174				

$$F^* = 1.173 < F^C = 3.84$$

∴ قيمة F* معنوية

قيمة F* (المحسوبة) = (1.173)

قيمة F^C (الجدولية) = (3.84)

معنى ذلك قبول فرضية العدم (H₀) الفائلة بعدم وجود علاقة أو دلالة إحصائية بين الشرائح الثلاث وبين جوانب المتغيرات الأربعة (العامل الرسمي، والاقتصادي، والاجتماعي والعامل التكنولوجي) . وهذا يدل على عدم وجود فروق واضحة في إجابات الشرائح الثلاث تجاه جوانب العوامل المشار إليها أعلاه***.

وبناء على التحليل الإحصائي والنتائج الواردة في الجدول (6,5,4,3,2) وباستخدام طريقة متوسط المربعات (Means of Squares) فإن واقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة الثلاث يبين أنها تواجه التحديات التالية**** :-

- ** لمزيد من المعلومات انظر إلى الاستبيان المرفق في الملحق رقم (2).
- *** لمزيد من المعلومات انظر إلى الاستبيان المرفق في الملحق رقم (2).
- **** لمزيد من المعلومات انظر إلى الاستبيان المرفق في الملحق رقم (2).

أولاً : تجارة الجملة :

عند تحليل جوانب العوامل الأربعة وأثرها على واقع المناخ الاستثماري لتجارة الجملة فقد تبين من خلال نتائج التحليل الإحصائي المبين في الجدول رقم (7):*

إن المناخ الاستثماري من زاوية المخاطر الاستثمارية كان أكثر سلبية على تجارة الجملة حيث إن متوسطها يشكل (4.50) ويليها غياب النظرة الشمولية والموضوعية للجهات الرسمية للمؤسسات التجارية الصغيرة ودورها في الاقتصاد الوطني، وأن متوسطها يشكل (4.25). ثم تليه صعوبة القوانين والأنظمة الحالية تمسحاً مع الظروف الراهنة، ثم عدم استقرار السياسات والمعايير المتعلقة بالضرائب المفروضة على المؤسسات التجارية الصغيرة، وتقلب السياسات الرسمية ذات العلاقة بالأسعار للسلع والخدمات، ومن ثم عدم استقرار السياسات والمعايير المتعلقة بالضرائب المفروضة على المؤسسات التجارية.

أما بخصوص العامل الاقتصادي فقد تبين من الجدول أن جوانب التغيرات للعامل الاقتصادي لها سلبية كبيرة على واقع المناخ الاستثماري لدى تجارة الجملة، وقد تراوحت متوسطاتها ما بين 4.10 و 4.55.

وبخصوص العامل الاجتماعي فقد أظهر التحليل الإحصائي أن ارتفاع مستوى التعليم للمستهلكين المستهدفين وعدم استقرار ميولهم ورغباتهم لها سلبية كبيرة على تجارة الجملة، وقد تراوحت متوسطاتها ما بين 4.00 و 4.25، يليها تغيب الوعي الاستهلاكي والثقافي لدى المستهلكين والتغير الملحوظ في اتجاهاتهم ومعتقداتهم.

أما بخصوص العامل التكنولوجي فقد أظهر التحليل الإحصائي أن غياب المعلومات الموضوعية عن السلع والخدمات المعروضة في الأسواق المستهدفة كان العامل الأكثر سلبية على واقع المناخ الاستثماري على تجارة الجملة وقد تراوح متوسطها 3.65.

ثانياً: تجارة التجزئة :

لفرض تحليل جوانب العوامل الأربعة وأثرها على تجارة التجزئة نستعين بالجدول رقم (8):**

من الجدول رقم (8) يتبين أن جوانب العامل الرسمي وأثرها على تجارة التجزئة لها أثر كبير من حيث الأهمية، حيث إن تغيب المخاطر والنظرة الشمولية والموضوعية للجهاز الرسمي ودورها في الاقتصاد الوطني قد بلغ متوسطها 4.019 ويليها في الأهمية صعوبة الأنظمة والقوانين الحالية تمسحاً مع الظروف الراهنة وقد بلغ متوسطها 3.81.

* لمزيد من المعلومات انظر الملحق رقم (1/1).

** لمزيد من المعلومات انظر الملحق رقم (1/ب).

أما بخصوص جوانب العامل الاقتصادي وأثرها على جارة التجزئة، فقد تبين من الجدول (8) أن العوامل الاقتصادية لها أثر كبير على جارة التجزئة وقد تراوحت متوسطاتها بين 4.00 و 4.50.

أما بخصوص تحليل جوانب العامل الاجتماعي وأثرها على جارة التجزئة فقد أظهر التحليل الإحصائي للمتوسطات البينة في الجدول (8) أن التغير الملحوظ في الاتجاهات ومعتقدات المستهلك وارتفاع مستوى التعليم للمستهلكين لها أثر كبير على جارة التجزئة . حيث تراوح متوسطها بين 4.04 و 4.08 على التوالي، ثم يليه في الأهمية عدم الاستقرار في ميول ورغبات المستهلكين مع تغيب الوعي الاستهلاكي.

أما بخصوص تحليل جوانب العامل التكنولوجي وأثرها على جارة التجزئة، فقد أظهر الجدول (8) أن غياب المعلومات الموضوعية عن السلع والخدمات المعروضة ذو أثر كبير على جارة التجزئة، حيث بلغ في المتوسط 3.77.

ثالثاً : المؤسسات الخدمية:

يفرض التعرف على جوانب العوامل الأربعة وأثرها على المؤسسات الخدمية نستعين بالجدول رقم (9)*.

حيث تبين متغيرات العامل الرسمي أن لتغيب الحوافز الاستثمارية للمؤسسات التجارية الصغيرة تأثيراً كبيراً على المؤسسات الخدمية، حيث بلغ في المتوسط 4.30، ثم يليه في الأهمية تغيب النظرة الشمولية والموضوعية للجهات الرسمية والمؤسسات التجارية الصغيرة ودورها في الاقتصاد الوطني.

أما بخصوص جوانب العامل الاجتماعي وأثرها على المؤسسات الخدمية فقد أظهر الجدول (9) أن لارتفاع مستوى التعليم للمستهلكين أثراً كبيراً على المؤسسات الخدمية، حيث بلغ متوسطها 4.14، ويليه في الأهمية عدم استقرار ميول ورغبات المستهلكين وقد بلغت 3.98 في المتوسط.

أما العامل التكنولوجي، فإن تغيب المعلومات الموضوعية عن السلع والخدمات المعروضة لها تأثير كبير على المؤسسات الخدمية.

* لمزيد من المعلومات انظر الملحق رقم (ج/1).

الاستنتاجات والتوصيات :-

أولاً : الاستنتاجات :-

نستنتج من التحليل نتائج الشرائح الثلاث : تجار الجملة، وتجار التجزئة والمؤسسات الخدمية جأه متغيرات الدراسة الأربعة: العامل الرسمي، والعامل الاجتماعي والعامل التكنولوجي بقبول فرضية العدم (HN) والفائلة بعدم وجود علاقة ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة (0.05) . ما يدل على أنه لا يوجد هناك فروق واضحة في إجابات الشرائح الثلاث جأه متغيرات الدراسة الأربعة.

كما نستنتج من التحليلات الإحصائية والنتائج المبينة في جزء التحليلات أن هناك تأثيراً وضحياً واضحين للمتغيرات الأربعة على المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة في محافظة جرش ما يشكل بالتالي مساهمة واضحة في تراجع أو فشل هذه المؤسسات التجارية الصغيرة، وعرفلة واضحة لإخراج مسيرتها الاستثمارية.

ثانياً: التوصيات :

يمكن الاستفادة من التحليلات الخاصة بالدراسة عن طريق التقدم بمجموعة من التوصيات التي يمكن إجمالها على النحو التالي:-

1- توفير الحوافز الاستثمارية التشجيعية للمؤسسات التجارية الصغيرة كالفروض ذات الفوائد البسيطة في ضوء تعليمات وأنظمة ينص عليها قانون الاستثمار، بحيث تنسجم مع واقع المناخ الاستثماري لدى هذه المؤسسات، وخاصة في ضوء الظروف الراهنة، وكذلك وضع معايير ضريبية ملائمة بحيث تنسجم مع تطلعات وأهداف هذه المؤسسات نظراً لدورها الفعال في الاقتصاد الوطني.

2- العمل على تنظيم حركة عرض السلع المستوردة في الأسواق الأردنية من أجل دعم المؤسسات الصناعية الأردنية المحلية بشكل عام، والمؤسسات التجارية الصغيرة بشكل خاص، وتمكينها من تسويق السلع والخدمات المحلية، والحفاظ علىها من المنافسة الشديدة من قبل السلع المستوردة، وذلك بالتنسيق مع الجهات الرسمية المختصة، وكذلك الشركات الصناعية المنتجة في الأردن.

واقع الفاع الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة
في محافظة جرش: دراسة مبدئية

3- على المؤسسات التجارية الصغيرة التنسيق المشترك مع الشركات الصناعية في وضع السياسات والاستراتيجيات الاستثمارية المتعلقة بنوعية الإنتاج ومواصفاته والأسعار والترويج بما ينسجم مع القوة الشرائية المتاحة للمستهلك الأردني واحتياجاته في الوقت الراهن وذلك لتسهيل عملياتها التجارية.

4- العمل على وضع استراتيجيات ترويجية لغايات تعليم وترشيد المستهلك الأردني، ورفع الوعي الثقافي الاستهلاكي لديه، والحد من الاتجاهات والمعتقدات السلوكية الاستهلاكية السلبية تجاه السلع والخدمات المعروضة.

5- على المؤسسات التجارية الصغيرة تبني وسائل اتصالية لغايات جمع المعلومات والبيانات الموضوعية عن المتغيرات والتحديات البيئية المحيطة، وذلك لتحديد الأسواق المستهدفة واحتياجاتها من ناحية، ووضع سياسات واستراتيجيات تسويقية فعالة تتلاءم مع المتغيرات الراهنة من ناحية أخرى، وذلك لرفع كفاءتها في التكيف مع التحديات والتطورات الناتجة عن الأسواق المستهدفة.

الهوامش

- 1- Williamson, E. "Hierarchical Control and Optimum", Firm-Size 4. **Journal of Political Economy**, Vol.12,1967, PP.4-12.
- 2- Rainell, I. **Economic Industry**, 2ndEd., Paris, Doloz, 1993, PP.9-30.
- 3- Marshille, J. **Interview LeMonde**, Nov. 30., 1993, P.6.
- 4- Savoye, B. "Retail Entreprises: Element, Structures, and System of Product Analysis", **Review of Economic Industry**, France, Vol. 67,1994.
- 5- Capati, A. **Introduction To Entrepreneurship**, Enterprise Research and Development Foundation, Manila, Philippines, 1996, PP.1-21.
- 6- Brittain, P.& R. Cox, **Retail Management**, London: Pitman, 1991, pp. 45-48.
- 7- عیدات، محمد والضمور هانی. **الاتجاهات الحديثة في إدارة المنشآت التسويقية**. عمان: دار للعالي للنشر والتوزيع. 1988. ص ص 9-17، ص 60.
- 8- الضمور، هانی وسیمارة عبد الله. **إدارة القنوات التسويقية**. عمان: دار جاد للنشر والتوزيع. 1993، ص ص 21-31.
- 9- المساعد، زکی التسويق في المفهوم الشامل. عمان: دار زهران. 1997، ص ص. 378-403.
- 10- Yu, H., Fairhurst, A. and Lennon, S. "Small Retail Store Buyers Response to Apparel Markets", **Journal of Small Business Management**, Oct. 1996,p.14.
- 11- Curran, J.Jarvis, J. Kitching, J. and Lightfoot, G. "The Pricing Decision in Small Firms :complexities and the Depriotising of Economic Determinants", **International Small Pusness Journal** 15,2,1996, PP.17-20.
- 12- Julien, P. Joyal, A. Sessaies, L. and Ramangalahy, C. "Artyptlogy of Strategic Behaviour Among Small and Medium-Sized Exporting Business: A Case Study". **International Small Business Journal**, 2,15,1996, PP.33-46.

واقع القطاع الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة
ففي محافظة جرش، "دراسة ميدانية"

13- فويعة، رضا "دور المؤسسات الصغيرة في دعم الاندماج الاقتصادي والاجتماعي
التونسي"، مجلة بحوث اقتصادية عربية، القاهرة، ع 8، 1997، ص ص 35-52.

14- United Nations Industrial Development Organization, "Small-Scale Industry in
Arab countries of the Middle East", 1990.

15- Chuta, E. & Liedholm, C., "Employment and Growth in Small - Scale In-
dustry", Empirical Evidence and Policy Assessment from Sierra Leone, The
Macmillan Press Ltd., (1985), Hongkong.

15- أبو الهيجاء، عدنان. "الصناعات الصغيرة في الأردن ودورها في عملية التنمية
الاقتصادية"، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، آب، 1991، ص ص 93-105.

المراجع

المراجع العربية :

1- أبو الهيجاء، عدنان. الصناعات الصغيرة في الأردن ودورها في عملية التنمية
الاقتصادية، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، غير منشورة (آب)، 1991، ص ص
93-105.

2- المساعد، زكي التسويق في المفهوم الشامل . عمان: دار زهران: 1997، ص ص 378-403.

3- الضمور، هاني وسمارة عبد الله. إدارة القنوات التسويقية. عمان: دار جاد للنشر
والتوزيع، 1993، ص ص 21-31.

4- فويعة، رضا. "دور المؤسسات الصغيرة في دعم الاندماج الاقتصادي والاجتماعي
التونسي"، مجلة بحوث اقتصادية عربية، القاهرة، ع 8، 1997، ص ص 35-52.

5- عبيدات محمد وهاني الضمور. الاتجاهات الحديثة في إدارة المنشآت التسويقية. عمان:
مؤسسة دار العالي للنشر والتوزيع، 1998. ص ص 17-9، ص 60.

المراجع الأجنبية :

- 1- Brittain, P. & R. Cox, **Retail Management**, London: Pitman, 1991, PP. 45-48.
- 2- Capati, A. **Introduction to Entrepreneurship**. Manila, Philippines: Enterprise Research and Development Foundation, 1996, PP.1-21.
- 3- Curran, J. Jarvis, J. Kitching, J. and Lightfoot G. "The Pricing Decision in small Firms: Complexities and the Deprioritising of Economic Determinants", **International Small Business Journal**, 15, 2, 1996, PP. 17-20.
- 4- Chuta, E. & C. Liedholm. **Employment and Growth in small-Scale Industry**, Empirical Evidence and Policy Assessment from Sierra Leone, Hong Kong: The Macmillan Press Ltd., 1985.
- 5- Marshall, J. **Interview LeMonde**, Nov. 30., 1993, P.6.
- 6- Julien, P. Joyal, A. Deshaies, L. and Ramangalahy, C. "Artyptology of Strategic Behaviour Among Small and Medium-Sized Exporting Business: A Case Study", **International Small Business Journal**, 15,2,1996, PP. 33-46.
- 7- Savoye, B. "Retail Entreprises: Element, Structures, and System of Product Analysis", **Review of Economic Industry**, France Vol. 67, 1994.
- 8- Rainell, I. **Economic Industry**, 2nd, Ed., Paris, Dolloz, 1993, PP.9-30.
- 9- William, E. "Hierarchical Control and Optimum", Firm-Size 4, **Journal of Political Economy**, Vol. 12, 1967, PP.4-12.
- 10- United Nations Industrial Development Organization, "Small-Scale Industry in Arab Countries of the Middle East", 1990.
- 11- Yu, H., Farihurst, E. and Lennon, J., "Small Retail Store Buyers Response to Apparel Markets", **Journal of Small Business Management**, Oct. 1996., P.14.

ملحق رقم (1/1)

جدول رقم (7) تحليل متوسط التغيرات الأربعة لتجارة الجملة

العامل الاقتصادي			العامل الاجتماعي			العامل البيئي		
المتغير	المتوسط	عدد أفراد العينة	المتغير	المتوسط	عدد أفراد العينة	المتغير	المتوسط	عدد أفراد العينة
20	1,55	1	20	3,95	1	20	4,20	1
20	2,15	2	20	4,25	2	20	4,50	2
20	1,95	3	20	4,00	3	20	4,35	3
20	2,75	4	20	3,25	4	20	4,55	4
20	3,65	5				20	4,55	5
						20	4,15	6
						20	4,30	7
						20	4,20	8
						20	4,35	9
						20	4,25	10
						20	4,10	11

ملحق رقم (1/ب)

جدول رقم (8) تحليل متوسط التغيرات الأربعة لتجارة التجزئة

العامل الرئيسي		المتغير		العامل الاقتصادي		المتغير		العامل الاجتماعي		المتغير	
المتغير	المتوسط	عدد أفراد العينة	المتغير	المتوسط	عدد أفراد العينة	المتغير	المتوسط	المتوسط	عدد أفراد العينة	المتغير	المتوسط
1	2.88	26	1	4.08	26	1	4.08	1	26	1	4.08
2	3.81	26	2	4.04	26	2	4.35	2	26	2	4.35
3	3.65	26	3	3.92	26	3	4.35	3	26	3	4.35
4	3.04	26	4	3.42	26	4	4.46	4	26	4	4.46
5	4.19	26	5		26	5	4.50	5	26	5	4.50
6	3.54	26	6		26	6	4.15	6	26	6	4.15
7	3.88	26	7		26	7	4.31	7	26	7	4.31
8	4.19	26	8		26	8	4.19	8	26	8	4.19
					26	9	4.35	9	26	9	4.35
					26	10	4.19	10	26	10	4.19
					26	11	4.00	11	26	11	4.00

ملحق رقم (1/ج)

جدول رقم (9) تحليل متوسطات التغيرات الأربعة للمؤسسات الحكومية

العامل الرئيسي		العامل الفرعي		العامل الثالثي		العامل الرابع		العامل الخامس	
المتغير	عدد أفراد العينة	المتغير	عدد أفراد العينة	المتغير	عدد أفراد العينة	المتغير	عدد أفراد العينة	المتغير	عدد أفراد العينة
1	129	1	129	1	129	1	129	1	129
2	129	2	129	2	129	2	129	2	129
3	129	3	129	3	129	3	129	3	129
4	129	4	129	4	129	4	129	4	129
5	129	5	129	5	129	5	129	5	129
6	129	6	129	6	129	6	129	6	129
7	129	7	129	7	129	7	129	7	129
8	129	8	129	8	129	8	129	8	129
9	129	9	129	9	129	9	129	9	129
10	129	10	129	10	129	10	129	10	129
11	129	11	129	11	129	11	129	11	129

الملحق رقم (2)

الأخوة والأخوات الأفاضل،،،

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته..

أود إعلامكم بأن هذه الدراسة حول مواقع المناخ الاستثماري لدى المؤسسات التجارية الصغيرة في الوقت الراهن في محافظة جرش: دراسة ميدانية تطبيقية، تستخدم هذه المعلومات والبيانات لغايات البحث العلمي فقط وستحاط بسرية تامة. لذا يرجى التكرم بالإجابة عن أسئلة الاستبيان بوضع إشارة (/) في المقياس الذي تراه مناسباً حسب وجهة نظرك. ولكم منا جزيل الشكر والتقدير.

الباحثان

أولاً : المعلومات الشخصية :

نوع النشاط () تجارة جملة () تجارة تجزئة () مؤسسة خدمية ()

ثانياً : مير عن رأيك الشخصي حول التحديات الاستثمارية التي تعاني منها مؤسستكم بوضع إشارة (/) بالمقياس الرسمي المناسب

موافق بشدة 5	موافق 4	محايد 3	غير موافق 2	غير موافق بشدة 1
-----------------	------------	------------	----------------	---------------------

١. العامل الرسمي :

- 1- غياب القوانين والأنظمة للعمليات الاستثمارية للمؤسسات التجارية الصغيرة.
- 2- صعوبة القوانين والأنظمة الحالية تمثيلاً مع الظروف الراهنة.
- 3- تقلب السياسات الرسمية ذات العلاقة بالأسعار للسلع والخدمات.
- 4- ثقل الدولة بشكل مباشر في حركة عرض السلع والخدمات من حيث الكم والنوع.
- 5- غياب الحوافز الاستثمارية الرسمية للمؤسسات التجارية الصغيرة.
- 6- غياب الأنواع الرقابية الرسمية على السلع المستوردة وآلية عرضها في الأسواق.
- 7- عدم استقرار السياسات والمعايير المتعلقة بالضرائب المفروضة على المؤسسات التجارية.
- 8- غياب النظرة الشمولية والموضوعية للجهات الرسمية للمؤسسات التجارية الصغيرة وبورها في الاقتصاد الوطني.

موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة
5	4	3	2	1

- 9- عدم استقرار قوى الطلب في الأسواق المستهدفة.
- 10- انخفاض ملحوظ في حجم المبيعات والأرباح.
- 11- ارتفاع مستوى التضخم والتدني في القوى الشرائية.
- 12- ارتفاع معدلات البطالة وتدني ملحوظ في الدخل.
- 13- عدم استقرار السياسات التسعيرية للسلع والخدمات نظراً لتمدّد المشاكل الاقتصادية لدى المستهلك المستهدف.
- 14- ارتفاع تكاليف القروض والتسهيلات المالية في الوقت الراهن.
- 15- ارتفاع ملحوظ في ضريبة المبيعات على السلع والخدمات.
- 16- تدني في نوعية المستوى المعيشي للمستهلك المستهدف.
- 17- ارتفاع في كميات عرض السلع المستوردة المنافسة في الأسواق المستهدفة.
- 18- التغير المستمر في كمية ونوعية احتياجات المستهلك المستهدفة في الوقت الراهن.
- ب - العامل الاجتماعي:
- 19- التغير الملحوظ في اتجاهات ومعتقدات المستهلك المستهدف تجاه السلع والخدمات المعروضة.
- 20- ارتفاع مستوى التعليم للمستهلكين المستهدفين.
- 21- عدم استقرار ميول ورغبات المستهلكين المستهدفين.
- 22- تغيّب الوعي الاستهلاكي والثقافي لدى المستهلكين المستهدفين.

غير موافق بشدة 1	غير موافق 2	محايد 3	موافق 4	موافق بشدة 5
------------------------	----------------	------------	------------	-----------------

ج - العامل التكنولوجي:-

- 23- تغيّب التطور الصناعي والفني على السلع والخدمات المعروضة. () () () () ()
- 24- تغيّب الوسائل الترويجية الفعالة لفايات الإقناع والتأثير إلى معتقدات المستهلكين. () () () () ()
- 25- تغيّب الوسائل التوزيعية الملائمة لتحقيق المنفعة المكانية والزمنية لعرض السلع والخدمات. () () () () ()
- 26- تغيّب وسائل الاتصال الفعالة مع المستهلكين في الأسواق المستهدفة وصعوبة تحديد أسواق جديدة. () () () () ()
- 27- تغيّب المعلومات الموضوعية عن السلع والخدمات المعروضة. () () () () ()

الففساء الإدارف:

رؤفة منهفة للشففس والءلفلل والمءاءة

أ.د. عامر الكفففف *

1- المقدمة :

كءر الءءءء ءلال العففءن الأءفرفن عن الءءلف فف الءول النامفة وما فرفافه من ظواهر وأعراف. وقد انءهء أغلب المناقشاء الإقلفمفة والءولفة الءف فمءضء عنها المؤءمراء والءلفاء الءراسفة ءلك إلى وءوب مضاعفة ءهوء الءطوفر والنمفة فف أفطار العالم الءالء لءقلفل الفءوة بفن ءول الشمال الغنفة وءول الءنوب الفقبرة. وقد كانت ظاهرة الففساء الإدارف من بفن المشاكل والقضافا الءف أءمءء ءقاففر الءبراء الءولفن على ضرورة معاءءها فف الأفطار النامفة إذا أرفء للءنمفة أن ءءقق . فهذه الأفطار على ءء قولهم: "نءد مباله ومهفاء، لأسباب ءارففة وءضارفه لاءءضان الففساء".

"Poor Countries for Historical and Cultural Reasons Have Propensity Toward Corruption". (1)

أما الءول المءقءمة فقلفلة هف الءقاففر والءطب الرسمى الءف كانت ءنشر ءول ففساءها الإدارف. وقد ءرا "رونالء رفءان" المرشح لمنصب رئاسة أكبر ءولة مءقءمة فف العالم ءفن وقف عام 1980 أثناء ءملءه الاءءابفة مءاطباً الأمرفكفن قائلاً :

"اعلموا أن ءكومءكم هف مشكلءكم الرئفسفة. ولءلك فإنها لفسء الءل كما أرى. ولكن أعدكم إذا ما انءبءمونف للرئاسة أن أعمل على ءعل ءكومءكم الففءرالفة الءف هف الآن بالوءة الإسراف والاسءغلال أءاة للءكم بالإنفاق. نظففة من الففساء وءالفة من الشءوم الءف ءرفء عن ءاءءها".

* مءفر معهد النمفة الإدارية بالإنابة - ءولة قطر.

فكان له ما أراد وانتخب فعلاً ذلك العام. وبدلاً من أن يفي "ريجان" بوعده فإن النهم قد وجهت إلى العشرات من كبار مساعديه لارتكابهم جرائم التلاعب بأموال الدولة واستغلال النفوذ والخروج على القيم والآداب. ما اضطر بعضهم للاستقالة والبعض الآخر لدخول السجن. (2)

وجرائم الفساد في اليابان وإيطاليا وروسيا (3) وغيرها ليست خافية على أحد بعد أن تكتشفت فضايا عديدة تؤكد تورط كبار المسؤولين فيها في عمليات تقاضي الرشاوي والعمولات لعقد صفقات مع بعض الشركات العملاقة المتعاملة معهم، ما اضطر عدداً من رؤساء الوزارات وبعض الوزراء إلى الاستقالة وبعضهم الآخر للانحار قبل موعد محاكمتهم.

بل إن العديد من جرائم الفساد الإداري التي كشف النقاب عنها في الأقطار النامية خلال العقود للنصرمين كانت تُصدر لها من الأقطار المتقدمة عبر وكلاء الشركات العملاقة متعددة الجنسية ودوائر الخبازات وأجهزة التجسس بالدول المتقدمة. وهكذا يصبح التقدم أو التمدن مصدراً للفساد الإداري بعد أن كان الفساد يُعد من سمات التخلف والفقر. ولم تتردد الأدبيات الإدارية في اعتبار الفساد من نتائج التمدن أو التقدم.

"Corruption Regarded as a Result of Modernization"(4).

وبغية الوقوف على حقيقة ظاهرة الفساد الإداري التي أصبحت تهدد جل النظم المتقدمة والنامية على حد سواء، ولكثرة ما يشاع عن تردي الممارسات الإدارية في أقطارنا العربية في وقتنا الحاضر، ولحدودية ما كُتب ونُشر من دراسات حولها، آثرنا إعداد هذه الورقة، علها تسهم في لفت الانتباه لمخاطر الفساد الإداري وأسبابه ومناخه. أو تحفز بعض الباحثين العرب لاختبار الفرضيات المطروحة عنه أو تشجع بعض الأجهزة العربية على تعميق الوعي بوجوب الوقاية منه، والسعي إلى معالجة الآثار الناجمة عنه. وخاصة أن ديننا وتراثنا قد حذرنا من مغبة الفساد ووعدانا بحسن العقاقبة إن نحن تجنبناه وفقاً لقوله تعالى: " تلك الدار الآخرة جعلها للذين لا يريدون علواً في الأرض ولا فساداً والعاقبة للمتقين". (الآية 83 - القصص).

وقد جئنا في ورقتنا هذه الإشارة لممارسات الفساد الإداري في أقطارنا العربية لعلنا المسبق بمخاطر الخوض فيها، وما يترتب على نشرها من صواب أو عقاب، لكننا على ثقة من أن تناول هذا الموضوع بطريقة علمية وموضوعية سيمهد الطريق لإجراء البحوث الميدانية الهادفة إلى كشف ممارساته وإبطاله، وسيعجل في إزاحة الستار عن أساليبه وجيوبه في بعض أقطارنا العربية إن لم نقل في أغلبها، وإن غداً لناظره قريب.

2 - مضمون الفساد الإداري وماهيته:

أعطيت للفساد بوجه عام تعريفات عديدة تختلف في نظرتها وطابعها وفلسفتها، فمنها ما يوسع مضمونه ليربطه بالبعد الحضاري وما فيه من قيم وتقاليد ونظم عقائدية وسياسية وبيئية أخرى، ومنها تعريفات أحادية النظرة تجعل الفساد الإداري نتاج التسيب والفضول، أو استجابة للحاجة والعوز، أو رد فعل لأوضاع سياسية أو نفسية أو اجتماعية محددة.

وقبل الخوض في تفاصيل التعريفات الأكاديمية لمصطلح الفساد نقف عند اشتقاقه اللغوي. يقال في اللغة: "فسَدَ الشيء" بمعنى أنه لم يعد صالحاً، وغالباً ما يأتي فساد الشيء من ذاته، أما لفظة الإفساد فتدل على خرقه بفعل خارجي، والفساد في الشريعة الإسلامية يستمد معانيه من آيات القرآن الكريم التي تناولته وقد تجاوزت الخمسين آية، وكلها تنهى عنه وتحذر منه، وبعضها يحدد صراحة الجزاء الذي يترتب على المفسدين، كقوله تعالى:

"إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَاداً أَنْ يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُمْ مِنْ خَلْفٍ أَوْ يُنْفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ" (الآية 33- المائدة).

والمأمل في هذا النص يلحظ كيف أن عقوبة المفسدين قد تراوحت بين القتل وقطع الأيدي والأرجل إلى النفي من الأوطان تبعاً لاختلاف الظروف المكانية والزمانية وتباين الآثار والنتائج المترتبة على الفعل الفاسد. وهذا ما نتركه لرجال الفقه والقانون الذين توسعوا واجتهدوا في تناولهم لمصطلح الفساد بمعناه الواسع.

أما تعريفات الفساد الإداري التي نحن بصدها فقد تراوحت هي الأخرى بين تعريفات متشددة يطرحها رجال القانون والإدارة التقليديون والحافظون. وتعريفات أخرى متساهلة يطرحها أنصار الفلسفة الواقعية والذرائعية والمكافيلية. ومن يتأثر بهم من أكاديميين ومهنيين⁽⁵⁾.

فالفاسد الإداري عند الفريق المتشدد هو :

* "مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين والهادفة إلى التأثير بسير الإدارة العامة أو قراراتها أو أنشطتها بهدف الاستفادة المادية المباشرة أو الانتفاع غير المباشر".

* أو "سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع شخصية بطريقة غير شرعية".

* أو "استغلال موظفي الدولة لمواقعهم وصلاحياتهم للحصول على كسب غير مشروع أو منافع يتعذر تحقيقها بطرق مشروعة".

والفساد الإداري عند فئة أخرى أقل تشدداً من الفئة الأولى ترى أنه "مجرد تصرف استثنائي أقرته بعض الظروف". ويتضح من تعريفهم له أنه:

* "سلوك استثنائي تفرزه الفجوة الكبيرة بين ما ينبغي أن يكون وما هو كائن في دنيا الإدارة. أو الفجوة بين النظرية والتطبيق".

* أو "طريقة بديلة لأداء الأشياء تغاير الطريقة المألوفة أو الطريقة المحددة رسمياً".

* أو "تصرفات تمارسها فئة من الموظفين الذين تنسح صلاحياتهم ويزداد نفوذهم فيميلون إلى الاستعلاء والاستغلال".

أما الفساد الإداري عند فئة المتساهلين بحجة تفهمهم لأسبابه وظروفه البيئية وفقاً لفلسفاتهم البراجماتية أو الوجودية وغيرها من التحليلات والتبريرات الجدلية فهم على قلتهم يثيرون العدبد من التساؤلات والانتقادات لكل توجه أو سياسة تحرم الفساد أو تعاقب عليه أو تعتبره جريمة أو خيانة أو حتى جنحة. فالفساد الإداري عند بعضهم هو :

* "سلوك إداري غير رسمي، بديل للسلوك الإداري الرسمي، ختمه ظروف واقعية ويقتضيه التحول الاجتماعي والاقتصادي الذي تتعرض له المجتمعات".

* أو "تصرف مقبول ومرغوب من قبل طرفين تعجز الطرق الرسمية والأساليب التقليدية عن تحقيق مصالحهما أو الوصول إلى أهدافهما الشخصية".

ويشبهه أحدهم بقوله: إن الفساد الإداري بمثابة "الزبد التي توضع على القوانين والنظم أو الإجراءات الإدارية الجامدة لتسهل هضمها وتطبيقها".

وتعدد تعريفات الفساد الإداري آنفة الذكر لا يعني أن مضامينه ومعانيه لا تزال غامضة ومختلف عليها، وبالتالي فإن أمر محاربهه والتصدي له لن يكون ممكناً أو يسيراً. ولكن على العكس من ذلك فإن التعمق الأكاديمي والتنظير المنهجي، والتفريق بين الفساد النابع من طبائع الأشياء أو من استعدادات البشر، وبين الإفساد الذي تسببه الضغوط والمتغيرات البيئية، كل ذلك سيتمكن النظم السياسية والهيئات القضائية وكل المهتمين ببرامج الإصلاح الإداري من تبني الاستراتيجيات الوقائية الشاملة والمناذعة كبدل للجهود القضائية والأمنية العلاجية التي تهتم بأساليب كشف الفساد والقبض على المفسدين وعلى إجراءات محاكمتهم وإصدار العقوبات بحقهم.

وانطلاقاً من هذا الفهم الشمولي وهذه النظرة المتكاملة، نرى ضرورة البدء بتحليل الظروف البيئية والاجتماعية بمختلف متغيراتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقضائية؛ للكشف عن تأثيراتها ومناقضاتها التي تساهم في تنشيط الفساد الإداري وتوفير الظروف الملائمة لبقائه ومثائه.

3- المنافذ السياسية للفساد الإداري؛

تتعدد مداخل الفساد الإداري وتنوع منافذه في المجتمعات المتقدمة والنامية، كما إن خطورة هذه المنافذ ودرجة تأثيرها في إشاعة الفساد تختلف من بيئة لأخرى. ولا نبالغ إذا قلنا، إن المنافذ السياسية لإشاعة الفساد الإداري تعد من أهمها وأخطرها في العديد من الأقطار كما أكدت ذلك التجارب والمحاكمات والتقارير والدراسات التي تنشر بين الحين والآخر. ذلك لأن فساد القمة سرعان ما يستشري ويتسرب للمستويات الأدنى التي تختمى وتستسر بقياداتها المتواطئة معها. ومن شأن هذا المنفذ أن يكثف من حجم الفساد وثقله، ولذلك يسمى "Top-Heavy Corruption" بسبب هيمنة العناصر الفاسدة على الثروات

والممتلكات العامة ومنع أفراد هذه العناصر بالسلطات التي تمكنهم من استغلالها لصالحهم الخاصة. ومع ذلك فإن ملفات الملوك ورؤساء الجمهوريات والوزراء المتهمين بالفساد تظل عادة مغلقة حتى موتهم أو الإطاحة بهم. حيث تُكشف فضائحهم وما أكثرها. ومن الأمثلة التي لم تعد خافية على أحد نذكر شاه إيران، وماركوس الفلبين، وهيلاسيلاسي الحبشة، وديكتاتور هاييتي السابق دوفالبيه، وبيرون الأرجنتين، وبانستا كوبا، وبريه جيميز الدومينيكان، وغيرهم الكثير.

ونورد هنا مثلاً واحداً من تجارب إحدى الأقطار النامية على سبيل المثال لا الحصر. ففي نيجيريا وقف رئيسها شيهو شاجاري عام 1982 خطيباً بين جماهير شعبه قائلاً :

”إن أكثر ما يفلقني هو التردّي في الأخلاق في بلادنا. فهناك مشكلة الرشوة والفساد وفقدان الإخلاص في أداء الواجب بمؤسساتنا وخيانة الأمانة والمال العام ومثيلات هذه الرذائل “. وبعد مضي عام واحد على قوله هذا أصبح به وبحكومته المدنية بانقلاب عسكري قال منفذوه: إنهم ناروا للقضاء على الفساد الذي استشرى على يد الحكومة السابقة. وجدير بالذكر أن هناك منصب وزير للإرشاد الوطني في هذه الدولة مهمته الرئيسة مكافحة الفساد وتنوعية الموظفين والمواطنين بمخاطره ومع ذلك فإن قضايا الفساد تسوء يوماً بعد آخر وحتى يومنا هذا(6).

ويحدث الفساد السياسي في الدول المتقدمة، وخاصة تلك التي تدعي الديمقراطية، وتعتمد التصويت في اختيار قادتها أو تشريع قوانينها، من خلال الانتخابات واستقطاب المؤيدين وجمع التبرعات لها، ومحاولات كسب تأييد الناخبين بالوسائل التي تنسجم مع أو تلائم مطالب واحتياجات كل شريحة على انفراد، والتي تبدأ بتقديم الوعود البراقية من قبل المرشح للانتخاب، وتنتهي بشراء الأصوات من الناخبين بمبالغ نقدية وعينية. وبعدها يجد المرشح الفائز نفسه ملزماً بالبحث عن السبل التي تمكنه من استعادة المبالغ التي أنفقها للوصول إلى موقعه، وتدبير المبالغ الإضافية لإعادة انتخابه مرة أخرى.

وهكذا يسعي أنصاء التقدم والرفي للديمقراطية ويوظفونها لتصبح باباً مشرعاً للفساد الإداري ، وليصبح القادة المنتخبون شيوخاً للفساد في أقطارهم، وتحول مجالس النواب أو مجالس الكونغرس ومجالس الشيوخ أو اللوردات إلى بؤر عفنة تزكم الأنوف

بروائح فسادها المستشري. وهذا ما تؤكدُه الفضائح الموثقة التي تعلن بين الحين والآخر في أمريكا وبريطانيا واليابان وفرنسا ودول المعسكر الاشتراكي التي بدأت فضائحها تنكشف إثر انهيارها. وهكذا يصبح أعضاء السلطة التشريعية والرؤساء المنتخبون منفذاً للفساد. ويصبح التصويت على مشروعات القوانين والآليات التي تمر عبرها. وسائل وأساليب لعقد الصفقات وتبادل المنافع الشخصية⁽⁷⁾.

والننفذ السياسي الآخر الشائع في المجتمعات الغربية هو ما يطلقون عليه "اللوبي Lobbysits" أي جماعات الضغط والتأثير. وهم جماعات من الأفراد المنتمين للافادات وللمنظمات الذين يبذلون جهوداً تهدف إلى التأثير على أعضاء السلطة التشريعية لجعلهم يصوتون لصالح بعض المشروعات القانونية أو بعض السياسات أو يعارضونها تبعاً لمصالحهم ومصالح الفئات التي يمثلونها دون اعتبار للمصلحة العامة أو مصلحة الغالبية. ويتم هذا التأثير عادة من خلال تنظيم الدعوات وإقامة الحفلات وتقديم الهدايا. وجميع هذه الأنشطة أصبحت عرقاً في عملية التأثير، يُعبر عنه بمصطلح 4Ps الذي يعني: شراء الصوت Purchase، والاحسوبية Patronage، والضغط Pressure، والإقناع Persuasion.

ولا يستثنى المحللون والأكاديميون المعنيون بالمداخل السياسية للفساد الإداري دور الأحزاب السياسية وما يمارسه بعض الحزبيين في المجتمعات المتقدمة والنامية على حد سواء. فالصراع بين الأحزاب في النظم التي تأخذ بالتعددية كثيراً ما يدفعها إلى انتهاج أساليب ووسائل غير مشروعة للإيقاع ببعضها. بينما تلجأ الأحزاب الحاكمة في النظم التي لا تأخذ بالتعددية إلى محاباة أعضائها وأنصارها وتفضيلهم في تولي المناصب القيادية وتوزيع المنافع والمكاسب عليهم أو تستغنيهم من أداء الواجبات والالتزامات التي تقع على عامة الناس بصورة أو بأخرى. وهذه الممارسات تؤدي إلى إثارة الأشياء وتشجيع غير المنتمين للأحزاب إلى محاباة بعضهم البعض أو البحث عن سلوكيات دفاعية متخمة بالفساد وفقاً لقاعدة الفعل ورد الفعل للعاكس.

أما عدم الاستقرار السياسي وسرعة دوران القيادات في بعض المجتمعات النامية فكثيراً ما يحفز على استغلال السياسيين - كالوزراء والوكلاء والمدراء العاميين - على

انتهاز فرصة توليهم لواقعهم فيؤثرون من يحيطون بهم وينتفعون من النفوذ الذي يتمتعون به وإجاه الذي خاط به وظائفهم، فإذا حانت ساعة خروجهم، فإنهم يكونون قد جمعوا من المال الحرام ما يكفيهم، ومن السحت الذي جنوه ما يؤهلهم لتمشية مصالحهم وهم خارج السلطة، فيحصدون ما زرعه في أرض الدولة وسقوه بالها، حاصلاً يصب في جيوبهم، وهو فساد يتعذر كشفه ويستحيل توقيفه على الرغم من تفشيه، ومن الطرائف الشعبية الشائعة حول المدة المناسبة لبقاء السياسيين في مواقعهم يقول المثل الهندي.

”إن القيايين يحتاجون إلى ثلاث سنوات على الأقل حتى يحققوا فرصتهم التي جاءوا من أجلها. فالسنة الأولى لتسديد الديون التي بذمتهم والتي دفعوها للوصول للمنصب، والسنة الثانية لتوفير ما يضمن العيش الرغيد لهم ولأسرهم طيلة حياتهم، أما السنة الثالثة فتكون لجمع ما يكفي لدفعه للفضة وللمحامين الذين سببرلونهم من نهم الفساد التي سبوجهها لهم من سيخلفهم“ (8).

وهذا يعني أن الفساد الإداري سبظل ظاهرة مزمنة مع تعاقب هؤلاء، وأن القضاء عليه أمر مشكوك فيه طالما بقيت القيادات والنظم السياسية منفذاً لاستغلال النفوذ والكسب اللامشروع.

4- المنافذ الاقتصادية للفساد الإداري:

تباين الأقطار في غناها وفقرها مثلما تباين في نظمها وفلسفاتها الاقتصادية، وتبعاً لذلك تختلف تجاربها التنموية وطبيعة المشاكل والتحديات التي تعترض مراحل نموها والفرغات التي ترافق كل مرحلة منها. ولأننا هنا نتكلم بلغة التعميم التي تشمل جميع التجارب وتلائم ظروف أغلب المجتمعات، فإننا سنوجز أهم المنافذ الاقتصادية للفساد الإداري فيما يلي:

1/4 - السياسات الاقتصادية المترجلة التي لا تراعي تحقيق قدر من التوازن أو العدالة في توزيع الثروات والموارد الاقتصادية على السكان، فتؤدي إلى التباين الطبقي واختلال معدلات الدخل بين فئات وشرائح المجتمع، بما يمكن الأغنياء من استغلال الفقراء

ونوي الدخل المحدود من الموظفين. فيورطونهم لمضاعفة أرباحهم ومكاسبهم غير المشروعة. ويُعد التضخم الاقتصادي وارتفاع الأسعار وعجز الرواتب والأجور عن تلبية المطالب الأساسية للعيش مناخاً صالحاً لتفشي الفساد الإداري.

2/4- خميل الإدارة العامة والقطاع العام بأعباء ومهام جسام تتطلبها برامج التنمية الطموحة والتسارعة. وهذا يستلزم تحويلها لصلاحيات واسعة ومدها بموازنات واعتمادات مادية كبيرة. ومن المؤسف أن يتم هذا دون تمكينها من بناء مؤسساتها وتطوير قدراتها وتأهيل كوادرها وتخصيص قياداتها ضد احتمالات الانحراف والاستغلال أو إخضاعها للمتابعة والرقابة والمساءلة. فحميل الإدارة العامة بأعباء تفوق طاقتها وتركها لتصرف بالمال العام دون رقابة مالية أو محاسبة سياسية وجماهيرية بعد مناخاً ملائماً للفساد وجواً صالحاً للمفسدين.

3/4- التحول السريع وغير المخطط نحو تعظيم دور القطاع الخاص على حساب القطاع العام وبيع المؤسسات والمرافق الحكومية للشركات الأجنبية، بما يسمح للسماسة والوسطاء والوكلاء بعقد الصفقات ودفع العمولات لشراء الذم والمساومة على الملكية العامة لصالح فئة من الرأسماليين. وهذا ما يروج له أنصار النظام العالمي الجديد الداعي إلى الخصخصة واقتصاد السوق وحرية التجارة والأسواق الحرة والمنافسة. وهي جميعاً آليات تفتح الأبواب مشرعة في وجه المفسدين والمستغلين لنفث سمومهم وتوسيع دائرة نفوذهم مستفيدين من تجارب تجار الخدرات ورجال الميليشيات في فرض هيمنتهم وتنظيم صفوفهم. وقد استغل هؤلاء عجز أو فشل القطاع العام في بعض المرافق والميادين للأسباب التي ذكرناها آنفاً لتأليب العاملين ضد الملكية العامة وجعلهم يظنون بأن القطاع الخاص هو الحل وفيه الخلاص.

4/4- الأزمات الاقتصادية التي تتعرض لها المجتمعات بسبب الحروب والكوارث أو لأسباب سياسية خارجية أو داخلية تؤدي إلى قلة عرض السلع والمواد وتزايد الطلب عليها. وظهور السوق السوداء وما يرافقها من تهريب وتجار في الممنوعات وتبادل للعملات الأجنبية وتزوير لها وتفشي الغش، والتحايل والرشوة لتجاوز القوانين الصارمة والإجراءات التعسفية التي تُفرض عادة في ظل الظروف الاستثنائية والطوارئ

فيطول أمدها ويستمر مفعولها وتشتد ضغوطها ويضعف تحت وطأها العديد من الشرفاء والأمناء والخلصين ، ولا ينجو من آثارها إلا قلة من برحمتهم الكه. يصمدون أو يجدون مخرجاً، أو يهاجرون⁽⁹⁾.

5- المنفذ القانوني والقضائي؛

قد يستغرب المرء - للوهلة الأولى - وهو يفاجأ بأن هناك مدخلاً قانونياً وقضائياً للفساد الإداري، لكن تجارب عدد من الأقطار والمجتمعات تؤكد وتعكس خطورة هذه الظاهرة⁽¹⁰⁾. فمعلوم أن القوانين لا تشرع إلا لتحقيق المصلحة العامة، وأن المهمة الأساسية للقضاة هي تحقيق وإرساء العدالة ورفع الظلم والغبن عن الناس، وإرجاع الحقوق لأصحابها وفقاً لمبدأ سيادة القانون. فكيف تصبح التشريعات منفذاً للفساد، ويتحول القضاة والمحامون إلى مروجين له أو مدمنين في تعاطيه؟

ويؤسفنا أن يتحقق هذا الأمر فعلاً وواقعاً من خلال عدد من الممارسات والسلوكيات التي تم كشفها وضربها في العديد من الأقطار. ومن المؤسف أيضاً أن تفلح الجهود في التستر عليها في أقطار عديدة أخرى. ونوجز هنا بعضاً من الآليات والأدوات التي توفرها المنافذ القانونية والقضائية من خلال إساعة بعض العاملين في هذا القطاع لممارسة صلاحياتهم، واستغلال نفوذهم، وتوظيف خبرتهم ومعرفتهم لتحقيق أغراض شخصية غير مشروعة.

1/5- الثنائية في تطبيق النصوص القانونية وفي تفسيرها تبعاً للأطراف والجهات التي تطبق بحقها. فمحابة الأقارب والأصدقاء، ومجاملة أصحاب النفوذ وأهل الجاه والمال، والتعسف بحق الضعفاء والفقراء وعامة الناس، وتخكيم الأهواء واليول والشهوات من جانب القضاة والحكام والمسؤولين. تعد ممارسات لا مشروعة - لا يمكن عزلها عن الفساد - إن لم نقل أكثرها خطورة. لأنها تعكس نفسية في كل المرافق والقطاعات لدرجة أن أكثر الفئات حصانة والتزاماً قد ضعفوا أيضاً أمام سطوته وإغرائه.

2/5- تساهل بعض القضاة والمحامين مع العناصر الخالة للقضاء بتهمة الفساد الإداري.

والاعتداء على أموال الدولة، أو تزوير وثائقها، أو تجاهل قوانينها، واعتبارهم أن هذه التهم من الدعاوى الخفيفة التي غاط بالرحمة والرافقة، مما يشجع على استمرارها فتصبح النصوص القانونية الرادعة للفساد غير ذات جدوى لمعالجة ظواهره والحد من تفشيه.

3/5- تمسك السلطة القضائية ومؤسساتها بالإجراءات الروتينية المعقدة، واعتمادها للأساليب البدائية في التحقيق وإثبات التهم، وتخلفها عن مواكبة المستجدات التي تستخدمها شبكات الفساد وعصابات التزوير والابتزاز والرشوة، مما يؤدي إلى بقاء العنصر الفعالة حرة طليقة بينما يتعرض بعض الأبرياء إلى دفع الثمن إلى أن يثبتوا براءتهم.

4/5- وقد يفلح بعض المتورطين في عمليات الفساد - وخاصة العناصر المخترقة أو تلك التي تفودهم سراً وتشترك معهم من وراء الستار - في تجنيد بعض القضاة والحكام ليتولوا عن قصد وسبق إصرار حماية الجناة والجرمين مقابل ما يقدم لهم من مبالغ نقدية كبيرة وهدايا عينية يتعذر عليهم الحصول عليها بالطرق المشروعة حتى لو قضوا عشرات السنين في الخدمة القضائية، وهذا هو أخطر المنافذ للمهدة والمشجعة لتفشي الفساد

5/5- ومن المنافذ القضائية والقانونية التي يتحدث بعض الناس عنها قيام بعض المحامين بممارسات غير قانونية، وذلك بتولي الدفاع عن التهم الخطيرة مقابل مبالغ كبيرة جداً، متعهدين سلفاً ببراءة المتهمين فيها. ويتم ذلك بتواطؤ هذه "النشل" مع قلة من القضاة الذين يمارسون سلطاتهم المباشرة من خلال الأحكام التي يصدرونها، أو من خلال توسطهم لدى زملائهم الذين يتبادلون معهم مواقف المهادنة والمساومة، لتصدر الأحكام لصالح من يدفع ولو بدون وجه حق.

6- المنافذ والأبعاد الاجتماعية للفساد الإداري

يُجمع علماء الاجتماع والإدارة على أن الأجهزة الإدارية لا تعمل في فراغ، وأن للبيئة الخارجية المحيطة بها تأثير مباشر على سلوك العاملين فيها، فالاجتماع المخلف وعلاقات أفراد السلبية وعاداتهم ونفاليدهم المتوارثة تفرض نفسها على المنظمات من خلال

التعامل اليومي للمراجعين، كما أن للتركيبية الاجتماعية والتنشئة الأسرية، وللميول والاجتهادات السائدة لدى غالبية المواطنين، ولأخلاقهم وقيمهم الفطرية والدينية علاقة وثيقة بالخصانة التي يتمتع بها البعض ضد الفساد وممارساته.

ونقدم هنا عرضاً موجزاً لبعض المتغيرات الاجتماعية التي تسهم في توفير أجواء الفساد الإداري أو خفض البعض على ممارساته:

1/6- توظيف الانتماءات العشائرية والإقليمية والطائفية في التعامل الرسمي، وفي الضغط على الإداريين لتحقيق مكاسب ومزايا بغير وجه حق. ويتضح ذلك في عمليات التعيين، وشغل الوظائف، ومنح الوكالات والرخص، أو توزيع الدور والأراضي وغيرها من مكتسبات.

2/6- شيوع الوساطات وتمرس بعض ذوي الجاه والنفوذ الاجتماعي في استغلال علاقاتهم الشخصية وغير الرسمية والتشبث بمعارفهم ومهنتهم لإجاز للعاملات الشخصية التي تتعارض مع القوانين أو تمس المصلحة العامة ظناً منهم أن ذلك يساهم في خدمة ومنفعة الآخرين، مستبدين الأضرار التي تنجم عن تصرفاتهم طالما أنهم لم يستفيدوا مادياً أو مباشرة من سلوكهم هذا.

3/6- الأثر السلبي لبعض العادات الاجتماعية السائدة على سلوك الإداريين والمتعاملين وخاصة في الأفطار التي عُرف أهلها بالإسراف وإنفاق المال على الترف والرفاهية. وقد بدأ قال ابن خلدون:

”إن أساس الفساد هو الولع بالحياة المترفة في المجتمعات لدى الحكام والمحكومين“.

ومن الأمثلة على هذه العادات نذكر: ضعف الوعي بأهمية الوقت. وعدم الالتزام بالمواعيد وعدم الاهتمام بالملكية العامة أو الخرص على أموال الدولة، والبالغة في تزيين المكاتب الحكومية وتأنيثها، وإساءة استخدام سيارات الدولة وأجهزتها، أو استخدامها للأغراض الشخصية، فهذه الممارسات أصبحت عرقاً اجتماعياً وإدارياً سائداً ومقبولاً على الرغم من الأضرار التي تسببها للمصلحة العامة أو تأثيره من استئثار واستهجان لدى الفئات الواعية والخلصة فيفقدوا حماسها وإخلاصها، ويضعف أهلها بالتطوير والإصلاح.

4/6- المنشبت الخساطى من قبل المواطنين والإداريين ببعض الأمثلة الشعبية والمقولات الفرائية التي تُخيل للعامه وكأنها مبادئ أو قيم ملزمة للسلوك مع أنها تتنافى مع قيم السماء، وتتسبب في التستر على المقصرين والمخالفين والتغاضى عن الانحرافات والتجاوزات وتسمح ببقاء الفائضين من الموظفين، أو تتساهل مع حالات التزوير والاستغلال وغيرها من الظواهر المنحرفة التي غالباً ما تُحول الإدارات العامه إلى دور للرعاية الاجتماعية أو بؤر للفساد . ومن أمثلة ذلك نذكر على سبيل المثال لا الحصر مقولة : "قطع الأعناق ولا قطع الأرزاق" ، ومقولة: "امشي شهر ولا تعبر نهر" ومقولة : "أصرف مافي الجيب بأنيك مافي الغيب" ، وغيرها من العبارات التي تستخدم في غير موضعها لتكون غطاء اجتماعياً للفساد الإداري وتبرير التصرفات الخاطئة والضارة.

5/6- يتسبب الجهل والسذاجة والفطرة غير القويمة وضغط الظروف الاجتماعية المعاشية في إقدام بعض المواطنين والموظفين على التحايل والتزوير وتقديم المعلومات الكاذبة والتوسل بكل السبل والوسائل التي تضعف مقاومة الموظفين والإداريين أو تنفعهم بصحة الادعاءات المقدمة لهم من زبائنهم، فيحسنوا الظن بمراجعتهم أو تأخذهم الشفقة عليهم، فيحسموا الأمر لصالحهم أو يتخذوا القرارات لمصلحتهم، وكثيراً ما يتضح لهم أن الأمر نوع من الفساد المبطن بالتصنع والتمثيل والاحتراف، وبأن معلوم أن أساليب بعض الجهلاء والبسطاء في تمرير الفساد ليست سهلة كما يتوهم بعض الموظفين الذين تنقصهم الخبرة في التعامل مع هذه الشرائح من الأميين والمتخرفين.

6/6- تظل للظروف وللخصوصيات التي تميز المجتمعات عن بعضها تأثيرات متباينة في إشاعة الفساد وتسريه، ففي الغالبين على سبيل المثال فإن للثقافة المجتمعية وللنظام الاجتماعي للسمى "الكمبرا دازغو" - وهي شبكة من الأقارب والموالين والذين يتم تبنيهم أو اندماجهم مع بعضهم في جمع طقوسي - دوراً مهماً في حماية الفساد وانتشاره. كما إن لديهم نظاماً آخر يطلق عليه "بوتالنج نالوب" أي ديوان رد الجميل والاعتراف بما للغير من فضل سابق بفضل يقابله ولو على حساب

4/7- جمود سياسات الأجور والمرتبات وعدم مواكبتها للظروف الاقتصادية والتغيرات الجذرية في المجتمع، مما يجعلها عاجزة عن توفير الحد الأدنى من مستلزمات العيش المقبول لشرائح الموظفين فيضطرون إلى سد احتياجاتهم بوسائل وطرق غير مشروعة كقبول الرشا والهدايا، وتزوير الوثائق، وغرير المعاملات والتساهل في دفع الضرائب والرسوم وغيرها.

5/7 - تراكم الثغرات في القوانين والنظم والتعليمات، وعدم المبادرة إلى معالجتها أو تنبيه المسؤولين إلى الأضرار التي تنجم عنها، مما يعطيهم الفرصة للنفذ منها لصالح فئة دون أخرى.

6/7- شيوع النمط التسلطي والعلاقات البيروقراطية بين المستويات الهرمية في المنظمات الرسمية، وتباعد الهوة بين القمة والقاعدة، وغلبة الممارسات الديمقراطية المشجعة للحوار والنقد الذاتي، وضعف نظم التظلم والرقابة الشعبية والقضاء الإداري. كل ذلك يساعد على انتعاش الممارسات السلبية والتكنم عليها داخل أروقة المؤسسات حتى تستفحل وتعم، وعندها يصبح الفساد الإداري هو القاعدة وما عداه هو الاستثناء.

7/7 - تغلغل بعض العناصر المخترقة والمتمرسية في الفساد الإداري إلى المستويات العليا بالسلم الهرمي ولواقح اتخاذ القرارات عن طريق رجال العلاقات العامة والسكرتارية أو السائقين والحرس الشخصي وعمال الخدمة. فبحكم إحاطتهم وقربهم ومعرفتهم باحتياجات سادتهم وبرغباتهم، تنصب الشباك لإيقاعهم وتوريطهم فينولئ هؤلاء توثيق إدانتهم بالصوت والصورة وعبر أحدث التقنيات ليظلوا مستسلمين بلا حول ولا قوة. وهذه هي أحدث وأخطر منافذ الفساد المسلح بالتكنولوجيا وشبكات الإنترنت.

8- أنماط الفساد والفساد الإداري وأدواته:

تنوع الأنماط السلوكية المفسدة للإدارة بتنوع المؤسسات والقطاعات التي تشيع وتنتشر فيها، واختلاف الأطراف والجهات المتورطة فيها، كما أن الأدبـان السـمـاوية

وللفلسفات أو للقيم الأخلاقية وللنصوص القانونية السائدة في المجتمعات تأثيرها في تقرير ما يدخل ضمن دائرة الإفساد أو يخرج عنها من تصرفات كما سبق وأوضحنا، ولكي لا يظل الحديث عن الأنماط السلوكية المفسدة موضع اختلاف ونقاش وجدل للاعبارات التي أوضحناها، فقد حرصنا في بحثنا هذا على حصر أهم ما يمكن اعتباره نمطاً سلوكياً فاسداً أو مفسداً من وجهة النظر الموضوعية والعلمية التراعية لحضارتنا العربية والإسلامية أو للنصوص القانونية المستمدة منها. ونوجد هنا أهم الأنماط السلوكية المدانة والتي تعتبر فساداً لتصرف خارجي مفروض أو مُحفز للموظف الذي لم يسبق له أن مارس الفساد من قبل. علماً بأن هذه الأنماط تنباين في درجة خطورتها وعمق آثارها السلبية وبالتالي فإنها تنباين في العقوبات التي تفرض على مرتكبيها أو على الأطراف المتورطة فيها.

1/8 - الرشاش:

الرشوة في اللغة مشتقة من الرشاش، وهو الخبل الذي يستعان به لإخراج الماء من البئر⁽¹⁾. ويطلق عليها مجازاً البرطيل، وهو الحجر الذي يوضع في فم المتكلم لمنع من النطق، والاشنقاقيان الآنفان يؤكدان معنى الرشوة كوسيلة للوصول إلى المآرب الشخصية. والرشوة في الفقه هي ما يعطيه الشخص لقاض أو صاحب سلطة خمله على ما يريد. ويدخل في حكم صاحب السلطة كل مكلف بخدمة عامة سواء أكان وزيراً أم مديراً أم عاملاً أم مستخدماً أم أجييراً أم عضواً في لجنة... إلخ، ويسمى الموظف المستلم للرشوة بالمرتشي، أما دافعها فيسمى بالراشي. ويعتبر الشخص الثالث الوسيط بينهما - إن وجد - شريكاً لهما، وقد حرمت الرشوة بقوله تعالى: "ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون" (الآية 188 البقرة) وفي الحديث الشريف: "لعنة الله على الراشي والمرتشي في الحكم" (صحيح - الترمذي).

وللرشوة في القوانين الوضعية معانٍ محددة فهي في أغلبها تُعد إجراً غير مشروع بأعمال الوظيفة أو الخدمة العامة. وبعض القوانين العربية تعد الرشوة جريمة منفصلتين: إحداها جريمة المرتشي، والثانية جريمة الراشي. والقصد من ذلك هو

تبرئة الموظف من الجريمة إذا رفض قبول الرشوة مع جرم الراشي حتى لا يعود لفعلة مع عدم خرقه. وتعتبر التشريعات قبول الوعد بالرشوة وعدم استلامها بمثابة الرشوة المؤجلة . وكذلك طلب الموظف للرشوة بنفسه لاحقاً وسواء أكانت العطية أم الوعد بها شيئاً مادياً أو نقدياً. وتشمل كذلك كل المنافع التي يمكن أن خفز الموظف للآجار بسلطته سواء أكانت ترفية أم وليمة أم علاقة عاطفية أم جنسية. وسواء أتم تقديمها فعلاً أم تم قبولها قولاً أو إشارة أو كتابة. أم إنها قدمت له أو لزوجه أو لأي طرف آخر للتصويه، أو لإخفاء معالم الجريمة⁽¹²⁾ . وتدفع الرشوة عادة لواحد أو أكثر من الأغراض التالية:

- * الحصول على حقوق أو مزايا باطلة.
- * لإبطال واجبات أو التزامات مستحقة.
- * لدفع ضرر أو خوف أو خطر واقع أو متوقع.

2/8- العمولات مقابل الصفقات

والعمولة هي مقدار من المال يمثل نسبة مئوية من قيمة عقد أو صفقة تجارية يحصل عليها الموظف بالتوقيع عليها نيابة عن مؤسسته. ويكون الطرف الثاني مقاولاً أو مورداً أو مصدراً أو من يقع في حكمهم. ويتم دفع العمولة إما للظفر بالعقد والصفقة، أو بتفضيل صاحب العمولة الأعلى على سواء. أو للحصول على مزايا تزيد من الأرباح. وهكذا تصبح العمولة بمثابة ثمن الخيانة والنواطئ وإعطاء الآخرين مالا يستحقونه أو أكثر مما يستحقونه من مال الدولة العام الذي لا يملك مستلم العمولة حق التصرف فيه إلا بما يخدم المصلحة العامة. وقد تكون العمولة على شكل أسهم أو حصة من أرباح في حالة قيام الطرف الثاني بإنشاء شركة أو تنفيذ مشروع أو تصدير بضاعة. وعندها تقدم أسماء أشخاص ينوبون عن الموظف الذي قدم التسهيلات إبعاداً للشبهة وتغطية للجريمة.

وقد أوضحت التحقيقات التي كشفتها بعض الأفطار عن فتح الشركات الكبيرة التي تقوم بدفع هذه العمولات حسابات جارية في البنوك والمصارف الدولية لصالح الموظفين الكبار الذين يقدمون مثل هذه الخبائات التي تسمى في لغتهم

بالخدمات⁽¹³⁾. ومن المؤسف أن يكون بعض هؤلاء المتورطين هم من ذوي الشهادات العليا والمناصب القيادية والخبرة الطويلة في العمل السياسي والاقتصادي والإداري، وربما من عرفوا بتاريخهم وسجلهم النظيف. وهذا يدل على فعالية أو خبث الوسائل والأساليب المعتمدة في إغرائهم، أو توريطهم وشراء ذمهم، وإبصال ميكروب الفساد إليهم، وذلك تحت مصطلحات ومسميات مبطنة أو خادعة.

3/8- السرقات والاختلاسات

السرقه في اللغة هي أخذ المال خفية، ولفظاً هي مشتقة من الاستراق أي الخيء مستترٌ لأخذ مال الغير من حرز.

والسرقات هي : ممارسات وسلوكيات محرمة ومذانة شرعاً وقانوناً. وغالباً ما يكون موظفو الحسابات والموازنات وأمناء الخزائن والمدققون ورجال الجباية وخصيل الرسوم والضرائب وأعضاء لجان الشراء وجرّد الخازن وأعمال الصيانة طرفاً فيها. ونفع السرقات عادة على الأموال النقدية أو المواد والأشياء العينية العائدة للدولة أو للمؤسسات والهيئات التي تمول من قبلها. وتتراوح هذه الممارسات بين السرقة المباشرة للنقود المودعة لديهم أو تلك المسجلة بذمة الغير. وتتطلب السرقات المادية والعينية إجراءات إدارية أو ترتيبات إجرائية للتغطية عليها. كأن يتم تزوير المستندات أو إتلاف بعضها أو خريف وإضافة معلومات كاذبة عليها. وهذه بذاتها تعد أيضاً تصرفات فاسدة يعاقب عليها مفترقها حتى لو لم تستكمل سرقته أو لم يحصل على ما حاول حيازته بدون وجه حق .

والذي يغري بعض النفوس الضعيفة على التورط في مثل هذه الممارسات أحياناً هو الظن السائد في بعض المجتمعات أو لدى بعض شرائح المجتمع بأن المال العام هو ملكية مطلقة، لا أهل له ولا رقيب. وأن العبث به أو النيل منه والاستئثار به والانتفاع به للأغراض الشخصية أمر جائز أو يمكن طالما أنه ليس لشخص حقيقي سيطالب به. كما يلجأ بعض صغار الموظفين لهذه الممارسات بعد أن يلاحظوا شيوعها بين رؤسائهم وزملائهم الذين تنمو ثرواتهم بسرعة ولا يتعرضون للعقاب أو المساءلة. وهذا ما يجعلنا نشبه انتشار الفساد الإداري بالمرض الذي سرعان ما

ينتقل من السليم إلى الصحيح حتى يصبح وباءً.

ومن الغريب أن تشيع هذه النظرة اللامستولة نحو المال العام في المجتمعات العربية والإسلامية مع أن الإسلام - وهو دين الغالبية - قد حث على احترامه وجعله مقدساً لا يحل لأحد أن يعتدي عليه بأي وجه من الوجوه. كما شدد في معاقبة السارق بقطع يده وكأن اليد السارقة تصبح فاسدة أو مريضة يجب بترها ليسلم الجسم من أذاها تطبيقاً لقوله تعالى،

”والسارق والسارقة فاقطعوا أيديهما جزاءً بما كسبا نكالاً من الله، والله عزيز حكيم“ (الآية 38 - المائدة).

والاختلاس في الشريعة هو : عمل آخر يختلف عن السرقة. ولذلك لا يعتبر المختلس سارقاً ولا يقع عليه قطع اليد وفقاً للحديث الشريف.

”ليس على المنتهب ولا على المختلس ولا على الخائن قطع“ (صحيح - الترمذي).
وسبب ذلك هو أن السارق لا يمكن الاحتراز منه، فهو ينقب ويهتك الخز ويكسر القفل ولا يمكن الاحتراز منه بأكثر من ذلك، بخلاف المختلس الذي يأخذ المال المتاح على حين غفلة من مالكه وغيره. ولذلك يعتبر الاعتداء على المال المطلق أقرب إلى الاختلاس منه إلى السرقة(14).

4/8 - الغش والتدليس

والغش بكل أشكاله وصوره نمط سلوكي يرتبط بالفساد، ويصب فيه سواء أوقع ذلك في المعاملات الاقتصادية أم المدنية. ولكننا سنقصر الحديث هنا عن الغش الذي يعيش في أجهزة الإدارة العامة أو الذي يمارسه المتعاملون معها. ويهدفون منه إلى تحقيق أغراضهم الخاصة أو إغزاز معاملاتهم أو التوصل من التزاماتهم. أو زيادة أرباحهم على حساب الغير أو على حساب مصلحة المجموع.

وقد حرم الإسلام هذا النمط السلوكي السلبي كما حرمته أغلب القوانين الوضعية وفرضت العقوبات على مقترفيه. ففي الحديث الشريف:

” من غشنا فليس منا“، (صحيح - سنن بن ماجه) وهذا حكم قاطع في عزل الفرد الذي يغش قومه أو جماعته أو مؤسسته عن عضويتهم أو عضويتها. أما القوانين المدنية فقد ميزت بين أنواع الغش المختلفة وأسهب في تفصيلها: فالغش التجاري والصناعي والصحي الذي ينصب على الأغذية والأدوية والأوزان والمكاييل والمقاييس والنقود والأسعار والسلع والأوراق والعمولات له تشريعات ولوائح غير تلك المتعلقة بالغش العلمي والهندي والفني الذي يشيع بين الطلبة والدارسين في مختلف مراحل التعليم، أو بين الأساتذة والأطباء والمهندسين والمحامين والمحاسبين سواء أكان ذلك في إنتاجهم أم في ترفياتهم أم في عملياتهم وتعاملاتهم. فلا شك أن الفساد في الفكر والعلم والمهنة يعد أخطر من الفساد في الأشياء والمواد والسلع. ومع ذلك فإن بعض مجتمعنا تنشد في معاقبة الغش التجاري والصناعي، لكنها تتساهل في معاقبة الغش في إجراء البحوث وتأليف الكتب وإجراء العمليات وغيرها من أعمال الفكر والروح والضمير.

5/8- إساءة استعمال الصلاحيات واستغلال النفوذ

المقصود بالصلاحيات هي الحقوق الرسمية التي تعطى للموظفين للنفوذ بمسؤولياتهم بحكم الوظيفة التي يشغلونها أو بصفته الشخصية. وقد تونق هذه الحقوق بلوائح أو نظم إدارية أو أنها تفوض بقرارات إدارية مباشرة يصدرها الخولون إلى مرؤسبهم أو معاونيهم. أما النفوذ فهو القوة أو درجة التأثير التي يتمتع به الموظف بين زملائه والعاملين معه لاعتبارات شخصية ومهنية، فيصبح قادراً على توجيه القرارات أو الإجراءات بطرق غير رسمية ومن دون أن يكون لتأثيره هذا أي سند أو مصدر قانوني. وإذا كانت الصلاحيات الرسمية تفعل فعلها في نطاق المنظمة الرسمية وبين مستوياتها الداخلية، فإن النفوذ يمكن أن يؤدي أضراراً فاعلة، ومؤثرة داخل المنظمة وخارجها. وقد يكون النفوذ مستمداً من المكانة الاجتماعية أو الأسرية للموظف أو من مكانته السياسية أو الحزبية أو النقابية. وهي جميعاً مصادر غير رسمية، لكنها مهمة لإضفاء الهيبة والجاه في الأوساط الرسمية وغير الرسمية.

وإساءة استعمال الصلاحيات أو استغلال النفوذ في الممارسات السلبية قد يتم بالتعسف والتشدد في تمشية بعض المعاملات التي تخص شريحة أو شرائح معينة أو حرمانها بدون وجه حق من التمتع بالمرافق أو بالخدمات العامة التي يتمتع بها أقرانهم. كما يمكن أن يتم بالتهاون والنساهل أو التغاضي عن تطبيق القوانين أو النظم أو التعليمات الواجب الالتزام بها عند التعامل مع شريحة أو شرائح أخرى. ففي كلا الموقفين تطفئ الاعتبارات اللاموضوعية ويستغل الموظف موقعه وصلاحياته أو نفوذه ليهب هذا ما لا يستحق أو ليحرم ذلك مما يستحق، سواء أكان ذلك بدوافع الكره أو الحب أو لأسباب مادية ومصالحية أخرى. ويشهد الأثر السلبي لهذه الممارسة حين يُوظف النفوذ والصلاحيات للنسج على المخالفين والمقصرين والمفسدين. أو لمضاعفة المكتسبات الشخصية، أو بناء الشلل والجماعات الضاغطة والمستفيدة من الفساد الإداري أو المدافعة عن عناصرها للتورطة فيه.

وتستثنى الوساطات الشائعة في التعامل مع الأجهزة الإدارية إن كانت تسهم في إحقاق الحقوق لأصحابها أو رفع الظلم عن المستضعفين والمغبوتين من أنماط الفساد الإداري إن كانت تسهم في قضاء حاجة مشروعة وفقاً للحديث الشريف:

”لأن يمشي أحدكم مع أخيه في قضاء حاجته أفضل من أن يعتكف في مسجدي شهرين“. أما إذا تشقّع في أمر غير مشروع أو تشقّع بقصد مادي فالأمر مختلف وفقاً للحديث الشريف: ”من شَفَعَ لأخيه شفاعة، فأهدى له هدية عليها، فقبلها منه، فقد أتى باباً عظيماً من أبواب الربا“. (حديث حسن، سنن أبي داود).

6/8- الابتزاز

وهو نمط سلوكي آخر للفساد الإداري يمارسه بعض الموظفين من العاملين في الأجهزة السيادية أو الأمنية المسلحة عن حماية ونشر الأمن والطمأنينة أو مراقبة النشاطات الاقتصادية أو غيرها من الأجهزة التحقيقية والتأديبية والعقابية كالسجون والمحاكم أو من قبل اللجان الانضباطية ونقاط التفتيش والسيطرة والمروور والتفتيش الصحي والرقابة على الأسعار وموائر البلدية وموظفي الجمارك العاملين في المطارات أو نقاط الحدود فغالبا ما يلجأ بعض هؤلاء إلى ابتزاز المراجعين

والمتهمين من تشوب قضاياهم أو تنقلاتهم شائبة عن طريق تخويفهم أو تهديدهم لإرغامهم على دفع المبالغ أو تقديم الأشياء العينية، وإلا يعرضونهم للإيذاء الجسدي أو التعذيب النفسي أو التوقيف أو المراقبة أو فضحهم عبر وسائل الإعلام والصاق التهم بهم والإساءة لسمعتهم. ومواقف كهذه يحرص عامة الناس على تجنبها ودفعها عن أنفسهم بكل ما يملكون حتى ولو كانوا على يقين من أنها تُهمٌ باطلة وملففة، فالبريء حين يُتهم، يدفع ثمنًا باهظًا من حريته وإنسانيته وسمعته قبل أن يُثبت براءته.

وقد يلتقي الابتزاز مع الرشوة في النهاية، لكن الذي يميز الابتزاز عن الرشوة هو أن الأخيرة تدفع طواعية من قبل مقدمها وبرضاه لكونها تحقق له منفعة أو مصلحة أو تدفع عنه أذى أو ضررًا. بينما ينطوي الابتزاز على استخدام التهديد بالإيذاء الجسدي والنفسي أو الأضرار بالسمعة والمكانة الاجتماعية بتفليق الفضائح والصاق التهم ونشر أسرار ما يجبر الشخص الكبتز على الدفع مكرهاً لمن يمارس الابتزاز عليه. وهذه للممارسة تعد بحق شكلاً خطيراً من أشكال الفساد الإداري الذي تبلى به بعض الأقطار وبعض المؤسسات دون أن ينال مقترفوها العقاب الذي يستحقونه.

7/8 - التحيز والمحاباة

وإذا كانت الأنماط السلوكية الفاسدة التي ذكرت آنفاً تنطلق من دوافع منفعية ومادية لبعض الموظفين المتورطين بها ومن خلالها إلى الإثراء السريع والكسب غير المشروع أو مضاعفة مصالحهم الشخصية والذاتية، فإن هذا النمط من السلوك المدان ينطلق من دوافع قبلية أو عنصرية أو إقليمية أو طائفية تقوم على التمييز بين المواطنين أو بين المناطق أو بين شرائح المجتمع وفئاته لاعتبارات عرقية أو عقائدية أو طبقية تؤدي في النهاية إلى تفريق الصفوف وشق الوحدة الوطنية وخرس العداء والتخندق في النفوس وتأليب المواطنين بعضهم على بعض وإضعاف ثقتهم بنزاهة الإدارة وعدالتها.

وهذا النمط من السلوك الإداري يُعد انحرافاً بالجهاز الإداري عن أهدافه المتمثلة في خدمة المواطنين على حد سواء، وهو خروج على البائت القانونية التي تعمل على المساواة والعدالة بين المواطنين. وهو إضعاف للقيم المؤسسة والوظيفية المؤكدة على الحياد والموضوعية والدقة في اتخاذ القرارات والمواقف. إن مناصرة جهة واستعداد أخرى يولد ردود فعل غاضبة ومنفصلة بين موظفي الإدارة والمتعاملين معها. وهذه بدورها تولد أنماطاً فاسدة ماثلة ومعاكسة، تضعف الانتماء للمنظمات وللوطن، وتشعر الفئات المحرومة أو الأقليات المضطهدة بالعزلة والإحباط وكثيراً ما تدفع شريحة من العلماء والخبراء إلى الهجرة الخارجية أو الانسحاب من الوظيفة العامة في وقت مبكر. واللجوء لمثل هذه الممارسات للدانة غالباً ما يرجع إلى شعور صاحبه بالضعف وعدم الثقة بالنفس فليجأ إلى حماية ذاته بالانتماء إلى العشيرة أو الديانة أو الطائفة أو الطبقة أو الفئة التي تسنده وفقاً لمقولة ⁽¹⁾ «أنا وأخي على ابن عمي وأنا وابن عمي على الغريب».

وينبغي ألا يفهم من طرحنا هذا أننا ندعو إلى التمرد على العشيرة أو الطائفة أو نحرض على تفكيك التنظيمات الأسرية والقبلية وغيرها، ولكن الذي ندعو له هو ألا نزع بهذه العلاقات والانتماءات عند تعاملنا مع المؤسسات والهيئات الحكومية. وأن نساوي بين جميع المواطنين دون تمييز أو محاباة بسبب الدين أو القومية أو القبلية أو المذهب. وهذا ما ننص عليه شريعتنا ونؤكد له لوائح حقوق الإنسان الدولية، وننص عليه قوانين الخدمة المدنية لجميع أقطار العالم.

8/8- التقصير والإهمار والإساءة للمنظمة وللإدارة

هذا هو نمط آخر من السلوك الدان في الإدارة يصدر غالباً من بعض الموظفين الخانقين والمعقدين لحوافع عينية وعدائية أو لأسباب مرضية، فهم يتعمدون التقصير والإهمار والضياع في أموال الدولة وممتلكاتها ووقتها لينفثوا حقدهم أو ليعبروا عن عدم رضاهم عن إدارتهم أو منظمتهم وربما عن عداوتهم النظام بوجه عام.

ويدخل في هذا النمط العدائي الكثير من التصرفات اللامسئولة التي لا نسمح

بها القوانين ولا تقرها القيم والآداب ولا تخدم المصلحة العامة. ونذكر هنا على سبيل المثال لا الحصر:

- * التكاسل للمتعمد عن أداء الواجبات الرسمية.
- * عدم الالتزام بالوقت الرسمي وعدم توظيفه لصالح المنظمة.
- * الإهمال للمتعمد للأشياء والمعدات والمواد الأولية ووسائل النقل.
- إفشاء الأسرار وبت الإشاعات المفترضة.
- * حجب المعلومات أو خريفها أو تسريبها لجهات مغرضة.
- * زرع الفرقة والعداوة بين العاملين.
- * الإساءة للمراجعين وتآليبهم على المنظمة وإدارتها.
- * التسبب في الحوادث والإصابات في محيط العمل.

ولا شك أن التساهل والتسرع في عمليات الاختبار والتعيين. وعدم اتباع خطواتها بدقة. أو تجاهل نتائج الفحوص الطبية والمقابلات الشخصية. وتقارير جهات العمل السابقة وشهادات تزكية الرؤساء الإداريين السابقين. يسهل بالضرورة على المرضى نفسياً أو عقلياً وعلى أصحاب السوابق أن ينتقلوا من منظمة لأخرى . فينتقل فسادهم الإداري ومشاكلهم معهم. وقد يفلح بعضهم في تأليب آخرين وتكوين الشلل الهدامة داخل المؤسسات. ويتبنون الهمم الخبط والإفساد المنظم لأغراض سياسية أكثر منها شخصية.

ومن هنا تأتي أهمية تقارير تقييم الأداء الدوري وأهمية الموضوعية في تقييم هذه الفئات لكشفها في مراحلها الأولى وقبل أن تصدر لهم قرارات التثبيت في مواقعهم. وقد تحتاج بعض المنظمات للاستعانة بخدمات طبية أو وحدات إرشاد نفسي لإجراء المقابلات لمثل هذه العناصر علها تستطيع أن تفهم مشاكلها النفسية والعائلية والاجتماعية فتعيدها إلى رشدها قبل أن تُحول إلى المحاكم. فتزيد أحكامها ضدهم الأمر سوءاً. وعندها يخسروهم المجتمع. فيتسبب ذلك في تشريد أفراد أسرهم الأبرياء.

9/8- الهدايا الغلول

هناك تصرفات إدارية أخرى متعددة قد يختلف البعض حول مدى خطورتها. إذ يدلل ظاهرها على البراءة وحسن النية، لكنها تؤدي في نتائجها إلى إفساد البعض دون سبق إصرار منهم، أو ربما دون أن يشعروا بأنهم إقترفوا ذنباً أو خالفوا سنة أو نظاماً. ومن هذه الأنماط تبادل الهدايا بين الزبائن والموظفين أو بين الرؤوسين والرؤساء الإداريين. فالبعض يفرق بين الرشوة النقدية وبين الهدية العينية التي يقدمها الزبائن المتعاملون معهم معتمدين على العرف الاجتماعي السائد بين الأصدقاء والأقرباء، أو مستشهدين بالحديث الشريف الفائل: "نهادوا خابوا" (حديث حسن - مسند أبي يعلى)، وكثيراً ما يردد هؤلاء أن النبي صلى الله عليه وسلم كان يقبل الهدايا. في حين أن أغلب الهدايا التي نراها تقدم للموظفين في وقتنا الحاضر لا يراد منها التحابب أو مجرد التعبير عن الود والتقدير الخالص الذي لا تشوبه شائبة، وهو ما تقصده الأحاديث الشريفة المذكورة آنفاً. وقد فات هؤلاء أن الهدايا اللغوثة والمبطنة التي تشيع في وقتنا الحاضر والتي تقدم للموظفين تبعاً لمقاماتهم ودرجاتهم قد حذر النبي صلى الله عليه وسلم منها بقوله: "هدايا العمال غلول" أي خيانة وسرقة، (صحيح - مسند أحمد بن حنبل).

ويجمع أصحاب الرأي من الفقهاء على أن كل هدية تقدم للغير لتكون وقاية عن مكروه أو جلب مصلحة لاحقة تكون مدانة. ويجهد أحد الفقهاء فيقول: "الأصوب في زماننا عدم قبولها مطلقاً. لأن الهدية تورث إذلالاً للهدى للمهدي إليه، وفي ذلك ضرر للطرفين ودخول للفساد". وقيل إن الهدية في مثل هذه الأحوال تطفئ نور الحكمة. وقد عُرِفَ عن النبي صلى الله عليه وسلم محاسنته للولاة الذين يتساهلون في قبول الهدايا من الرعية وموقفه من ابن اللبنة الذي استعمله على جمع الصدقات في البحرين يؤكد ذلك حين قال هذا العامل للنبي صلى الله عليه وسلم: "هذا لكم وهذا أهدي إلي". فرد عليه النبي صلى الله عليه وسلم قائلاً: "ما بال الرجل نستعمله على العمل بما ولانا الله فيقول هذا لكم وهذا أهدي لي. أفلا قعد في بيت أبيه وأمه فنظر أبيه أهدي إليه أم لا؟".

وليس غريباً أن تشيع في عصرنا ممارسات الرشا المغلفة بعلب الهدايا، وأن تستغل المناسبات لتقديدها لتكون منسجمة مع روح العصر ومتجاوبة مع بروتوكولات الحضارة المادية التي قلبت المعاني والقيم وغيّرت أسماء الأشياء وجعلت الهدايا التي تعد وسيلة للتحابب وتعبيراً للتقدير والاحترام جعلتها أداة لجعل الحق باطلاً والباطل حقاً. وجعلت المجرم بريئاً والبريء مجرماً. وجعلت الفاضل ناجحاً. وجعلت من هو آخر القوم في الكفاءة وأقلهم شأنًا في الأداء أفضلهم مرتبة واستحقاقاً.

وعلى الرغم من ضعف الخط الفاصل بين الرشوة والهدية في بعض الأحوال فإن القرائن والدلائل والبواعث التي تحيط بالهدايا المشبوهة يسهل فرزها عن تلك المحيطة بالهدايا الصادقة والنيّبة التي تخلو من المصالح الخاصة وتنسم بنواضعها ورمزيتها فلا يتردد مقدمها من البوح بها ولا يخجل للمستلم لها من قبولها ولا تثير لدى الحضور أو المحيطين بهما أية شكوك. أما الهدايا التي تدس في الجيوب أو تحمل خلسة في الظلام أو ترسل عبر وسطاء محترفين لتقدم إلى أولاد المسؤولين وزوجاتهم وأفراد أسرهم في مناسبات زواجهم أو في أعياد ميلادهم أو عند حلهم وترحالهم، فهي دون شك تعد رشوة وإن تباينت في درجة خطورتها. فتقدم مزرعة أو سيارة جديدة أو شقة فارغة لمستول، وكذلك تقديم خروف أو سببكة ذهبية أو مبلغ من المال لمن هو أدنى مرتبة منه يُعد من أعمال الفساد الإداري الذي ينبغي عدم التغاضي عنه أو التساهل مع أطرافه في مجتمعاتنا العربية الإسلامية.

9- خصائص الفساد الإداري وأعراضه:

إن التصدي لظاهرة الفساد أو معالجة آثاره أو الوقاية منه يستلزم التشخيص الدقيق لخصائصه والتحليل الموضوعي للأفراض التي ترافقه. وسنحاول أبرز أهم هذه الخصائص والأعراض ونعرضها بإيجاز قبل أن نختم بحثنا بالمعالجات:

1/9- يُعد الفساد الإداري في مراحله الأولى مجرد ظاهرة مرضية أو مرضاً عضوياً ينتقل عبر ميكروبات غير مرئية، من المصابين إلى الأصحاء، لكنه سرعان ما يتحول إلى وباء ينتشر ويتفشى في الوسط الإداري كتنفشي وباء الطاعون والكوليرا والإيدز في

البيعض بالطريق المباصرة أو من خلال الوسطاء الجدد. وهؤلاء بمثابة ميكروبات الفساد لنقل العدوى من الأوساط الموبوءة إلى الأوساط النظيفة.

6/9- ومن الخصائص الأخرى للفساد الإداري أن ممارساته الخطيرة وفادحة الضرر على الدولة يتم التخطيط لها من قبل متمرسين ومحترفين كبار، ولها وسائل وأساليب وشبكات محكمة لتنفيذ خططها بتوقيت وتبدير يجعل كشفها أو إنباتها غاية في الصعوبة. وحتى حين تكشف بعض خيوطها فإن خيوطها الأخرى تظل مجهولة. ولكي نطمس معالمها وتستبعد عناصرها فإن جدلاً واختلافاً يثار حولها. وقد ينتهي الأمر إلى اتهام بعض الأبرياء بتسليط الأضواء عليهم. أو بتظاهر الجناة بالدفاع عنهم وتبرئة ساحتهم. وهذه واحدة من الأنماط السلوكية الدفاعية التي تؤدي إلى إبقاء العناصر الفاسدة خارج دائرة الشبهة. والتخلص من العناصر النزيفة التي يخشى خطرهما. وهكذا ننطبق المقولة الاقتصادية القائلة بأن النقود الرديئة تطرد النقود الجيدة.

7/9 - وإذا كانت ممارسات الفساد الإداري في المجتمعات المتخلفة إدارياً وحضارياً أكثر شيوعاً منها في المجتمعات المتقدمة والمتطورة فإن الأخيرة تعد بحق بيئة منتجة ومصدرة للفساد عبر حدودها. وهذا يعني أن الفساد ظاهرة دولية سهلة الانتقال عبر الحدود. وأنه يألف العيش في كل بيئة. وإذا كانت المجتمعات الفقيرة والنامية لا تقوى على خمله ودفع تكاليف معيشتها فإن المجتمعات الغنية والمتطورة (بالعايير المادية) غالباً ما توفر للفساد بيئة مترفة وأجواء ملائمة كي يعيش ويترع فيها. وقد تكون بعض المجتمعات المتخلفة أكثر عداء وأشد مقاومة للفساد من المجتمعات المتقدمة. على الرغم من فقرها الذي يعد دافعاً رئيسياً للفساد. لكن تراجع القيم وتبري الأخلاق وهيمنة الفكر المادي والفلسفات "العلمانية" ومستلزمات حياة الترف والرفاهية تعد مشهيات ومحفزات لممارسة الفساد.

8/9 - وأخيراً فإن الحروب والكوارث الطبيعية والأزمات الاقتصادية تعد على الدوام ظروفاً مشجعة ومواتية لتفشي الفساد الإداري وانتعاشه. لكونها ظروف أزمات تشح فيها الموارد وتضيق خلالها سبل العيش. وترتفع فيها الأسعار. ويتدنّى فيها المستوى

المعاشي لذوي الدخل المحدود وعلى رأسهم الموظفون، الذين تضعف مقاومتهم للفساد وتراجع لديهم القيم المضادة له، بسبب معاناتهم الشخصية والعائلية في ظل التضخم وتدهور القيمة الشرائية لمرتباتهم الثابتة. ناهيك عن ضغط الفئات المستفيدة - من المقاولين والمستوردين والمحتكرين - عليهم وتوريطهم، ومن ثم استغلالهم بأبشع الطرق والوسائل.

وطبيعي أن تكون آثار وأضرار الفساد ومخاطره في ظل الظروف الاستثنائية أعظم وأشد منها في الظروف العادية. وأن قدرة المجتمعات الواقعة تحت هذه الظروف على تحمل آثار الفساد، غالباً ما تكون ضعيفة. وقد تقودها إلى هاوية السقوط لكون هذه الآثار لا تقتصر على إهدار الأموال العامة ونهب الخيرات وسوء توزيع الفرص بين المواطنين بل تتعداها إلى تراجع الأمل وتردي القيم وانخفاض المعنويات وفقدان ثقة المواطنين بنظامهم وبأنفسهم ومؤسساتهم. وكثيرة هي الأمم والشعوب التي كان لها شأن في التاريخ، لكنها هوت وانتهت بفعل الفساد الذي نخرها من الداخل ففوض أسسها وأصبحت خيراً بعد عين.

10- نحو استراتيجية وقائية لمواجهة الفساد الإداري:

ومن كل ما تقدم من تحليل وتشخيص لمناذ الفساد الإداري وخصائصه ولأعراضه، نستخلص هنا أهم الأفكار والمقترحات التي نأمل أن تساهم في تسليط الضوء وإجراء الدراسات، ووضع الخطط والبرامج، وتحديد السبل والوسائل للتصدي للفساد وللمحد من آثاره، والتوعية بمخاطره والوقاية منه.

1/10- إن أول خطوة وانطلاقة يمكن أن نفعليها للتصدي للفساد الذي يهدد أغلب المؤسسات البيروقراطية التي نعمل بها أو نتعامل معها هو أن نبدأ بأنفسنا قبل التوجه للآخرين. وذلك بممارسة المحاسبة الذاتية والنقد الذاتي لممارساتنا وتصرفاتنا التي اعتدنا عليها، فنقف عندها لنخضعها للمراجعة والتقييم . فكثيراً ما تصدر منا أنماط سلوكية سلبية وانفعالية قد تقع في دائرة الفساد أو تخوم حولها دون إدراك منا. وأن نستحضر أهدافنا وطموحاتنا التي نتطلع إليها ونريد الوصول لها لنعقلها ونرشدها لكي لا نجمع بنا فتوقع بنا في دائرة الخطأ أو تقودنا إلى السلوك

السلبى المدان الذى نظن أنه أقصر الطرق لتحقيق ما نريد . فالشهوات والرغبات التى تثيرها بعض النفوس لا يمكن فى غالب الأحيان ردها باللوائح والنصوص. وخير مبدأ يومي يمكن أن نتبناه فى مسيرتنا الوظيفية هو القول المأثور: "حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا". فالنفس كما جاء فى القرآن الكريم هي مصدر التغيير، وهي منبع الإصلاح وفقاً لقوله تعالى: "إن الله لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم" (الآية 11 - سورة الرعد). وهذا ما تؤيده أغلب النظريات والنهجيات العلمية المعاصرة. وحين نفعل ذلك يكون كل فرد منا قد أطلق رصاصته بوجه هذا العدو الذى تسبب فى تردي أحوال العديد من المجتمعات وفي سقوط أعظم الحضارات.

2/10 - وحين ندعو الأفراد إلى خصين أنفسهم وترشيد سلوكهم ضد إغراءات وضغوط الفساد الإداري فإننا نحملهم فى نفس الوقت مسئولية توعية أبنائهم وبناتهم والمحيطين بهم بدءاً من مرحلة الطفولة والمراهقة وحتى مرحلة الصبا والشباب. فيغرسوا فيهم القيم الروحية والفضائل الأخلاقية ويعمقوا فيهم حب الخير والتضحية والإيثار والصبر والتحمل والقدرة على المفاضلة بين الخير والشر وبين الحق والباطل وبين الحسن والقبيح وبين الحلال والحرام. وذلك بتوفير الفرص المناسبة لتطبيقها وممارستها وليس بمجرد تلقينها وترديدها أو التحذير من مغبة مخالفتها. ونحن نعلم أن اللبالة فى النهي والتشدد وفي التخويف كثيراً ما تعطى نتائج معاكسة وفقاً لمقولة: "ما زاد عن حدة انقلب إلى ضده" ومقولة: "الإنسان حريص على ما مَنَع". وهناك العديد من الهيئات الخيرية والاجتماعية والإنسانية التطوعية التى يمكن أن تشغلهم بها خلال عطلهم وأوقات فراغهم . ونقدم لهم من خلالها البرامج، ونتيح لهم الفرص الحياتية لممارسوا الحياة العملية، ويتخذوا القرارات الشخصية، ويتحملوا المسئوليات تحت إشراف أبوي وتربوي هادف وموجه. أجل فالتعلم فى الصغر كالنقش على الحجر. وهذا ما يؤكد علماء النفس الذين يقولون: "إن التجارب المبكرة فى الحياة تظل فاعلة حتى للمات".

3/10 - إن التصدي للفساد الإداري من خلال المؤسسات الأمنية والقضائية والتي تقوم

بالقصاص العادل كما يقال من المفسدين والمتورطين بالفساد يعد أمراً ضرورياً ومهماً، ولا يمكن الاستغناء عنه، وخاصة إذا وضعت التشريعات المعقولة والمراعية لدوافع المفسدين والظروف المحيطة بهم، ولحجم الأضرار المترتبة على جرائمهم، وعُهدت مسئولية تطبيقها لشريحة من الرجال الأمناء الذين يحرسون على العدالة ويؤمنون بكرامة الإنسان. فتظل الآلية الكريمة "ولكم في القصاص حياة يا أولى الألباب" (سورة البقرة)، خالدة ما بقيت الحياة.

غير أن الاكتفاء بالمحاكمات وإصدار القرارات القضائية وإرسال المتورطين المدانين إلى السجون لقضاء بقية عمرهم أو بعض منه، لا يمكن أن يوصل المجتمعات إلى المعالجة الشافية أو يخلصها من شرور الفساد واستمرار ممارساته. لأن للفساد - كما أسلفنا - أبعاداً وجذوراً تمتد إلى البيئة، وله منافذ ومدخل مهدد لا تتناوله وتفشيه مثل المرض الذي سرعان ما يكون وباء، وعليه فإن الإكثار من المحاكم والسجون، وإن عدم استيعاب النحرفين والمفسدين وعدم معرفة الدوافع وتشخيص الأسباب وتحليل الظروف واجتثاث الجذور المسببة للفساد يجعل الأمر كالنفخ في الرمال (15).

وينبغي ألا يفهم من هذا القول أننا ندعو إلى التساهل في محاسبة المفسدين أو إطلاق سراح المتهمين طالما أن سجنهم وعقابهم ليس حلاً فالذين ثبتت إدانتهم يستحقون الجزاء، مع قناعتنا بأن حظهم العاثر قد جعلهم كبش فداء لأخزين أشد فساداً منهم في حين أنهم طلقاء يعيشون في الأرض فساداً. ولكن الذي نؤكدته وندعو له هو أن نجعل للمتورطين أو المحكوم عليهم مدخلاً عملياً وعلمياً لتنفيذ إلى أوكار الفساد، ونصل من خلالهم إلى الجيوب التي يعيش فيها، من خلال دراسات تسبر غورهم وتقف على حقيقة دوافعهم وعلى الظروف التي أوصلتهم لهذا السلوك المرضي المدان دينياً واجتماعياً وقانونياً. فأصحاب السوابق في قضايا الفساد الإداري هم أدلة وشواهد حية بالغة الأهمية وعظيمة الفائدة لكونهم عينات مثله يمكن توظيفها من قبل فرق البحث العلمية ومراكز الإرشاد التربوية، والاستعانة بها من قبل وسائل الإعلام. كما إن جمعهم في سجون متخصصة وفتح أبوابها أمام طلبة المدارس والجامعات يمكن أن يكون خير منهجية لتوعية ولتنويع واستحضار النتائج المترتبة على الخطأ قبل الوقوع فيه. "فحريهم وقاية

- كما يقال - خير من دينار علاج، إن السجون في العديد من الأقطار قد أصبحت مدارس ومراكز لتأهيل المفسدين.

4/10 - وأهم ما تُذكر به هذه الدراسة وتُحذر من عواقبه هو الغزو الفكري الذي تتعرض له الشعوب النامية، ونخص هنا غزو المفاهيم والنظريات الغربية التي تبحت وتفسر الظواهر الاجتماعية والإنسانية على اختلاف حقولها المعرفية، فتسوقها عبر جامعاتها ومؤلفاتها ومؤتمراتها إلى أقطار المعمورة وكأنها حقائق وقوانين تصلح لكل زمان ومكان. ومن أثار هذا الغزو وأمثله ما طرحه النظريات الأمريكية حول تعريف الفساد الإداري ووظائفه ودوافعه، فمعروف أن الولايات المتحدة الأمريكية هي زعيمة الفكر البراجماتي الذي يؤمن بالواقعية وبالوسائلية والميكافيلية، وهي فلسفة حياتية تنطلق منها العديد من النظريات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية، وبوجها يضعف الخط الفاصل بين الخير والشر، والحق والباطل، والصالح والفساد، تبعاً للهدف للتحقق والغاية المنشودة والنظرة النسبية لأشياء من مختلف الأطراف المؤمنة بهذه الفلسفات.

5/10 - الفساد لا يمكن أن يكون مدخلاً للتنمية أو طريقاً مشروعاً لتحقيق الأهداف الفردية أو الجماعية. وأن مقولة "الغاية تبرر الوسيلة" النابعة من الفلسفة الميكافيلية والذرائعية ينبغي ألا يجد هوى في نفوسكم. وأن الذي يمكن أن نستعين به ما توصلوا له هو مناهج البحث العلمي وأدواته وفرضياته. فبالبحث العلمي الرصين يمكننا أن ننصدي للفساد الإداري في مجتمعاتنا من أجل كسر شوكمته وإنقاذ البلاد والعباد من شروره.

ولكي تساهم دراستنا هذه في خدمة الباحثين العننيين بموضوع الفساد الإداري وتشجعهم على إجراء الدراسات الميدانية بمجتمعاتهم، ومن أجل بلورة أطر نظرية ونماذج علمية تساهم في كشف الفساد ومعالجته، نطرح هنا عدداً من الفرضيات التي استنبطناها من مراجعتنا لأوضاع الفساد وقضاياها في العديد من الأقطار المتقدمة والنامية. آملين أن تُكثف الجهود الفردية والجماعية والرسمية لاختيارها

حتى لا يظل الحديث عن الفساد الإداري نظرياً ووصفياً. وإني على ثقة من أن اختبار هذه الفرضيات بالطرق العلمية ومعلومات إحصائية سيساهم في تطوير نظرية عربية تساعد للعنيين بالإصلاح الإداري على مواجهة الفساد وجفيف مستنقعاته. وفيما يلي أهم هذه الفرضيات:

- تتناسب الفساد الإداري طردياً مع مركزية السلطة والصلاحية. وعكسياً مع لامركزيتها وتوزيعها على أكبر عدد من المستويات والأفراد.
- تتناسب الفساد الإداري طردياً مع سنوات الخبرة للأفراد الذين لهم الاستعداد لممارسته، وعكسياً مع مستويات تأهيلهم العلمي وشهاداتهم.
- الذكور من الموظفين ومن المراجعين أكثر تورطاً في الفساد الإداري من الإناث. والعزاب من الجنسين أكثر تقبلاً له من المتزوجين والآباء.
- المترفون والعابثون من الموظفين أكثر جرأة على تقبل الفساد وأشد خطراً في ممارسته من الموظفين البسطاء.
- الكسب غير المشروع والإثراء السريع وحياة الرفاهية أشد وأقوى تأثيراً لممارسة الفساد الإداري من تأثير الفقر والبحث عن لقمة العيش.
- ممارسة الفساد في المؤسسات المحلية والحدودية والمناطق النائية أكثر منه في مؤسسات المحافظات أو في العاصمة.
- تتناسب حالات الفساد الإداري طردياً مع معدلات سرعة دوران الموظفين والمواطنين سواء بين المنظمات أو بين المدن أو بين الأقطار.
- ميل الموظفين العاملين في المؤسسات المتطورة لممارسة الفساد الإداري أقل منه لدى العاملين في المؤسسات المتخلفة أو الأقل تطوراً.
- كشف الفساد الإداري في المؤسسات المتطورة أقل احتمالاً من كشفه في المؤسسات المتخلفة لأن أساليب الفساد تنمو وتتعدد مع تطور الأساليب والتقنيات المستخدمة.

— حالات الفساد الإداري تتناسب طردياً مع معدلات التغير والتحول السياسي والاجتماعي والإداري التي تؤدي إلى اتساع الهوة بين العادات والتقاليد والقوانين والنظم المستقرة. وبين القيم والمفاهيم الجديدة التي تفرضها حياة العصر ومستلزماته.

— المنظمات المغلقة والعزولة أكثر ميلاً وتورطاً في الفساد الإداري من المنظمات المفتوحة أمام موظفيها وجمهورها الداخلي أو الخارجي.

— تعد الظروف الاستثنائية والطارئة وأوقات الأزمات أكثر ملاءمة لتفشي الفساد من الظروف الاعتيادية والآمنة.

— الإدارات والأقسام الخدمية المتعاملة مع الزبائن والمراجعين أميل لممارسة الفساد من الوحدات الإنتاجية حيث التعامل مع اللعدات والمواد.

— احتمالات كشف ممارسات الفساد للتفشي بين العاملين في المستويات الإدارية الدنيا وبين صفار الموظفين أكبر من تلك التي يكشف فيها فساد المستويات العليا وكبار الموظفين.

6/10 - دعوة ورجاء

وآخر ما نختم به هذه الورقة ، دعوة أوجهها إلى جميع المعنيين بالتنوير والتعصير والتنوير والتنمية الإدارية ، وإلى العاملين في المراكز والمعاهد والجمعيات المتخصصة في التدريب والبحث والاستشارة الإدارية أينما كانوا في أقطارنا العربية، نرجوهم ونحثهم من خلالها على ضرورة تفعيل برامجهم ومضاعفة جهودهم، والتنسيق والتعاون فيما بينهم من أجل وضع استراتيجية عربية تتصدى للفساد بالإصلاح الإداري، على أن تكون تلك الاستراتيجية كالتالي:

* استراتيجية مستقبلية نواجه بها القرن الحادي والعشرين، تستمد منطلقاتها من الآيات القرآنية والأحاديث النبوية الخالدة وترقى تطبيقاتها للتجارب الدولية المعاصرة، وتوظف في مؤسساتها التقنيات الإدارية المتطورة.

* استراتيجية علمية وعملية توفق بين الأصالة والمعاصرة، وتوائم بين النقل والعقل، وتهدف إلى تحقيق ما ينفع البلاد والعباد.

* استراتيجية إصلاحية . تهدف خطتها وبرامجها وجهودها لإصلاح ما فسد من النفوس وتصحيح الأخطاء التي عُلِّقَت بالرؤوس، وترشد الإهدار والضياع الذي يتعرض له المال العام، وتعُدِّل ما تقام من النصوص، وتصوغ ما تتطلبه روح العصر من طقوس.

هوامش الدراسة

- 1- من الكتب المشهورة حول الفساد الإداري في الدول النامية والتقدمه انظر:
R. Wraith and E. Simokins, **Corruption in Developing Countries**. George A1-
len Univ. Press, 1963.
Clarke, M.(ed.) **Corruption, Causes, Consequences and Control**. Frances
Pinter. London, 1983.
Subramniam, V. (ed.) **Public Administration in the Third Work** N.Y.
Greenwood press, 1990.
- 2 - لمعرفة أسماء المتورطين في الفساد الإداري داخل البيت الأبيض في عهد الرئيس ريجان
انظر المقالة المنشورة في مجلة لوموند - ديبلوماتيك. بعنوان "الفساد الإداري في
البيت الأبيض" ع 3، 1989.
- 3 - على الرغم من صدور قانون لمحاربة الفساد في الاتحاد السوفيتي منذ عام 1962
يعاقب من يحاول إفساد الحياة الاقتصادية بعقوبة الإعدام ، فإن جرائم الفساد ظلت
تتزايد في هذه الدولة حتى سقوطها. وفي 1992/8/16 نشرت جريدة الثورة العراقية
بعدد 8013 خبراً بعنوان "عمدة موسكو يرشي شرطتها بـ 25 مليون روبل" نقلته عن
صحيفة البرافدا الصادرة في موسكو. وهو مجرد مثال على شبح الفساد في هذه
الدولة الاشتراكية التي قامت أساساً لإشباع حاجات الناس ومحاربة الفساد والظلم
والاستغلال. ونشرت جريدة الوطن القطرية في عددها 1107 بتاريخ 1998/9/14 عن
فساد رئيس بلدية ساننا بطرسبورج والهارب إلى فرنسا بعد ملاحقة النيابة له.
- 4- G. Caiden, and N. Caiden, "Administrative Corruption". **Public Administration**
Review. May 1977, pp. 301-308.
- 5- للاطلاع على هذه التعريفات يرجع للمصادر التالية:
- أحمد رشيد. **الفساد الإداري: الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية** 1976.

- عاصم الأعرجي: "الفساد الإداري: أسبابه ووسائل معالجته" مجلة الاقتصاد، ع 1، 1985.

- أنعام الحق "فساد البيروقراطية". مجلة الإدارة الباكستانية. مكتبة الإدارة السعودية. ع 1، شوال 1399.

- توفي فارهيجن وأنطونيا تريغونا: "المصالح الشخصية والإدارة العامة، خبرة أوروبية الوسطى الشرقية"، المجلة الدولية للعلوم الإدارية. مج 1، ع 1، 1996 ص 50-82.

6- جلال معوض، "الفساد السياسي في الدول النامية". دراسات عربية ع 4، 1987.

- حمدي عبد الرحمن: الفساد السياسي في أفريقيا. القاهرة: دار القاري العربي 1993.

- أنظر أيضاً للمزيد من الفساد السياسي والهدايا المقدمة لرجال القمة:

7 - M. Hudson. Arab Politics : The Search for Legitimacy. New Haven: Yale Univ. Press, 1977.

8 - A. J. Heidenheimer, (ed). Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. N.Y: Holt Rinehart and Winston, Inc. 1970.

9- يُعد نقي الدين المبريزي أول المتصددين لظاهرة الفساد في الدولة في ظل ظروف الأزمات الاقتصادية. فقد كتب عام 808 هـ كتابه الموسوم "إغاثة الأمة لكشف الغمة". حول الكوارث التي تعرضت لها مصر وتسببت بالفقار ثم الفساد، وهو أول من حمل مسئولية الأزمات الاقتصادية والإدارية وما يعقبها من فساد للحكام وسوء تدبيرهم أو غفلتهم عن النظر في مصالح العباد حيث يقول: "إن أصل الفساد هو ولاية الخطط السلطانية والمناصب الدينية بالرشوة كالوزارة والقضاء ونيابة الإقليم وولاية الخسبة وسائر الأعمال بحيث لا يمكن التوصل إلى شيء منها إلا بالمال الجزيل، فيحظى لأجل ذلك كل جاهل ومفسد وظالم وياغ بما لم يكن يؤمله من الأعمال الجليلة والولايات العظيمة لتوصله بأحد حواشي السلطان ووعده بالسلطان على ما يريد من الأعمال". انظر: كتابه إغاثة الأمة لكشف الغمة. دار الهلال، تقديم د. سعيد عبد الفتاح عاشور، القاهرة، 1990.

10- من الفضائح العلنة عن فساد القضاة في أمريكا الفضيحة التي أعلنت عام 1982 حين تقاضى عدد كبير من القضاة الأمريكيين الرشوة مقابل إصدار أحكام لصالح المتهمين في القضايا المعروضة عليهم ما دعا الكونغرس إلى إصدار قانون لمحاسبة القضاة عن فسادهم. يرجع إلى مجلة : التقرير الدولي. الصادرة في نوفمبر عام 1982. أما آخر هذه الفضائح فقد تمثلت في فساد القضاة في ولاية كاليفورنيا عندما برأوا رجال الشرطة المتورطين في تعذيب أحد المواطنين السود وتسبب قرارهم في هيجان الشعب ضد حكومتهم بوش. فاضطروهم إلى إعادة المحاكمة. أما في فرنسا فقد اضطرت الحكومة إثر شبوح فضائح الفساد في أجهزتها إلى استحداث إدارة مركزية لمنع الفساد عام 1993 ومجلس أعلى للأخلاق المهنية عام 1993 إضافة إلى اللجنة الوزارية للتقصي والتحري في العقود الحكومية والاتفاقيات عام 1991.

11- ابن منظور لسان العرب الجزء الرابع ص 333.

12- انظر عزت حسين. الجرائم الماسة بالنزاهة. القاهرة: الهيئة المصرية للكتاب، 1987.

- Jones, peter. **Combating Fraud and Corruption in the Public Sector**. London: Royaume University. Chapman and hall, 1993.

13- يرجع إلى :

أحمد كمال الدين موسى. **الحماية القانونية للمستهلك**. الرياض: معهد الإدارة العامة ، 1402 هـ

نبيل مدحت سالم . **الجرائم الاقتصادية**. دار النهضة العربية . 1972.

14- السيد سابق . **فقه السنة**: دار الفكر. مج 2. 1992 ص 414.

15 - لويس حبيقة. "إمكانية محاربة الفساد الإداري" **مجلة الإداري اللبنانية**. ع1، مج 33. 1997 ص 30 - 31.

تقييم البرامج التدريبية في ضوء

المنحى المبني على نظرية النظم *

د. عبد الباري درة **

مقدمة وأهداف البحث:

إن التقييم عملية ضرورية وأساسية في أي برنامج تدريبي، ذلك أنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالاحتياجات التدريبية والأهداف المتوخاة من ذلك البرنامج، كما أنها ترتبط بجميع مراحل تخطيط وتصميم وتنفيذ البرامج التدريبية.

والتقييم من ناحية أخرى عملية متعددة الأبعاد وتتشارك فيها كثير من القوى والمؤثرات والعناصر، وهذا يجعلها عملية صعبة، معقدة. يزيد من صعوبتها أيضاً أن التقييم مضطر لإصدار أحكام تتعلق بالمدرسين والمتدربين والأساليب التدريبية والوسائل المستخدمة، والنتائج القريبة والبعيدة المترتبة على عملية التدريب.

تشير العديد من الدراسات إلى أن المنهج المبني على نظرية النظام (Systems Approach) يساعد الباحث كثيراً على لقاء الضوء على أبعاد عملية تقييم البرامج التدريبية المعقدة المتشابكة، ويعين على تكوين نظرة شمولية تلم بالكل ولا تهمل التفاصيل. نؤكد لهذا المفهوم فإن هذا البحث يهدف إلى تحقيق التالي:

أولاً: عرض المفاهيم الأساسية لتقييم البرامج التدريبية من حيث تحديد معنى التقييم وبيان أهدافه وأنواعه وطبيعته.

ثانياً: توضيح معنى المنحى المبني على نظرية النظم ومزاياه وأهميته في النظر إلى التدريب كنظام مفتوح.

* نُشر هذا المقال في العدد الأول والثاني من المجلد الخامس لسنة 1981 من المجلة العربية للإدارة
** مدير دائرة العلوم الإدارية - جامعة اليرموك - ويشغل حالياً منصب رئيس جامعة الإسراء - المملكة الأردنية الهاشمية

ثالثاً: تحديد عناصر عملية تقييم البرامج التدريبية في ضوء المنحى المبني على نظرية النظام.

رابعاً: تحديد نتائج البحث والتوصيات المترتبة عليه.

أولاً: مفاهيم أساسية في تقييم البرامج التدريبية:

يمكن أن نعرض للمفاهيم الأساسية في تقوم التدريب في شكل جوانب أساسية جملها فيما يلي:

1- يمكن تعريف تقييم التدريب (تقويمه) بأنه تلك الإجراءات التي تقاس بها كفاءة البرامج التدريبية ومدى نجاحها في تحقيق أهدافها المرسومة، كما تقاس بها أيضاً كفاءة المتدربين ومدى التغيير الذي جُح التدريب في إحداثه بينهم، وكذلك تقاس بها كفاءة المدربين الذين قاموا بتنفيذ العمل التدريبي (1).

كذلك قد عرف تقييم التدريب بأنه عملية منظمة تتضمن جمع وتحصيل معلومات لاتخاذ قرارات تتمخص عن الاستخدام الأمثل للمواد المتاحة للتدريب، تحقيقاً لأهداف المؤسسة (2).

بينما تناول التعريف الأول الإجراءات التي نقبس بها كفاءة البرامج التدريبية والمتدربين والمدربين عند القيام بعملية التقييم، فإن التعريف الثاني ركز على عملية جمع المعلومات وتحصيلها عند القيام بالتقييم.

واقع الأمر أن جوهر عملية التقييم يقوم على جمع المعلومات وتحليلها وتقديمها لتتخذ القرارات في المؤسسات كي يقدروا ويحددوا قيمة جميع البدائل المتاحة أمامهم فيما يتعلق بجميع جوانب البرامج التدريبية تخطيطاً وتنظيماً وتنفيذاً، وعناصرها المتمثلة في المشاركين والخاصين فيها والموارد المادية والأهداف والأساليب والطرق والنتائج التي تمخصت عنها. وهكذا فإن مفهوم التقييم بالمعنى الأخير مفهوم شامل، وليس مفهوماً جزئياً.

2- يحظى تقييم التدريب باهتمام أكثر من جهة أو طرف من لهم علاقة بالتدريب.

تقييم البرامج التدريبية في ضوء للنحى اللبني على نظرية النظم

فالدول - لاسيما النامية منها - تقوم بتقييم التدريب ومعرفة النتائج التي تـتمـخـض عنه، إذ أن تلك الدول ننظر إلى التدريب على أنه نظام يهدف إلى رفع معدلات كفاءة أداء الوظيفة العامة (3).

تقوم المنظمات كذلك بتنظيم التدريب إذ أنها تستثمر أموالاً وجهوداً وأوقافاً في تنظيم برامج تدريبية للعاملين فيها. فعملية تقييم التدريب بالنسبة للمنظمات ضرورة لا غنى عنها حتى تحصل على معلومات تساعد على القيام بتقدير سليم لدى العائد الذي حققته تلك الاستثمارات في التدريب.

كذلك حرص معاهد التدريب الإداري على تقييم برامجها التدريبية، لأن التدريب هو جوهر عملها وعملية التقييم بالنسبة لها عملية أساسية وضرورية. ومن ناحية ثالثة فإنه بهم كلاً من المدربين والمتدربين معرفة كيف كان أدائهم ونواحي القوة والضعف فيه، حتى يحسن كل منهم إنتاجه في نطاقه وعمله وتخصصه (4).

3- يرمي التقييم إلى تحقيق أهداف (أدوار) منها ما يلي:

- أ- يمكن بواسطة التقييم تقدير نتائج تعليم المتدربين أو المشاركين في برنامج تدريبي، وهي نتائج تتعلق بالمعلومات التي اكتسبوها والمهارات التي تموها.
- ب- يمكن بواسطة التقييم الوقوف على صلاحية البرنامج التدريبي نفسه وهل حقق الأهداف التي وضعت له؟
- ج- يمكن بواسطة التقييم الوقوف على الجوانب التنظيمية والإدارية والإجرائية للتدريب في المؤسسات.
- د- يساعد التقييم على معرفة إمكانات الموظفين الذين يشتركون في برنامج تدريبي، فيبين نواحي القوة والضعف في أدائهم، وقد تستخدم المعلومات التي يحصل عليها متخذو القرارات في ترقية بعضهم إلى مراكز قيادية مرموقة.
- هـ- يستخدم التقييم ليكون أداة تعليمية تدريبية، فما دام التقييم يؤثر بطريقة أو أخرى في التعلم، فإنه يمكن استخدامه أداة تدريبية لتحسين التعلم ليكون أكثر فعالية.

و- يفيد التقييم في ملاحظة تأثير ديناميات الجماعة على أداء الفرد. فمن المعروف أن الجماعات تتبع معايير وقواعد سلوكية يختلف تأثيرها على الأعضاء نوعاً وكماً. كما أن للجماعات طرقاً مختلفة في اتخاذ القرارات. كل هذه القوى يمكن معرفتها إذا وضع المشاركون في مواقف عمل مع مجموعات أثناء التدريب.

4- يرتبط التقييم بالتخطيط للتدريب ارتباطاً وثيقاً. فإذا كان التدريب جهداً منظماً مخططاً له لتزويد القوى البشرية في المؤسسات بمعارف ومهارات واتجاهات إيجابية فإن التقييم هو نوع من المراقبة (Control) لذلك الجهد. والواقع أنه لا يمكن فصل التقييم عن التخطيط للتدريب بل ولا يمكن فهم قيام عملية تقييم فعالة إذا لم يكن هناك تخطيط. لأن التقييم هو جمع معلومات عن مدى انحراف أو عدم انحراف البرنامج التدريبي عن الأهداف المحددة التي وضعت له.

5- يتربط على المقولة التي ذكرت في (4) أن التقييم يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالأهداف المحددة للبرنامج التدريبي. ومن ثم فإنه يجب أن يتم في إطار تلك الأهداف ومعرفة مدى تحقيقها. وبما أن الأهداف التدريبية تنبثق عن الاحتياجات التدريبية فإن التقييم يرتبط بالاحتياجات التدريبية ارتباطه بالأهداف. ومن ثم فإن التقييم الفعال يجب أن يكون تقييماً مخططاً له (Planned Evaluation) أي يجب أن يخضع لتصميم ما (Design) وقد يصلح النموذج التالي ليكون نموذجاً لتصميم تقييم لبرنامج تدريبي (5).

الشكل رقم (1)



نموذج لتصميم التقييم

- إعتماداً على ما تقدم فإن تصميم التقييم يتضمن ثلاث عمليات أساسية هي:
- أ- تحديد العناصر التي يراد تقييمها في البرنامج التدريبي وهذا يتطلب تحديد نوع القرارات التي يستخدمها التقييم.
 - ب- وضع خطة للحصول على المعلومات المطلوبة للتقييم وهذا يتطلب ما يلي:
 - * جمع المعلومات.
 - * تنظيم المعلومات (أي وضع معايير لنوعية المعلومات المطلوبة).
 - * تحليل تلك المعلومات في ضوء المعايير الموضوعة.
 - ج- وضع خطة لتزويد متخذي القرارات بالمعلومات
- وهذا يتطلب وضع تقرير بالنتائج التي توصل إليها التقييم ورفعها إلى متخذي القرار لإحداث تعديل في مخدلات نظام التدريب أو عملياته.
- 6- يميز علماء الإدارة والتربية بين التقييم الختامي (Summative Evaluation) والتقييم الإلكتروني (Formative Evaluation). إن الناتج النهائي لبرنامج تدريبي هو موضوع التقييم الختامي، أي أن أهداف ذلك البرنامج تكون محور التقييم. أما في التقييم التكويني فينصب الاهتمام على تشخيص نواحي القوة والضعف لدى المتدربين من أجل إرشادهم في تحسينهم، واتخاذ التدابير العلاجية اللازمة (6).
- وبفريق آخرون بين التقييم الختامي والتقييم التكويني على أساس أن التقييم التكويني يتعلق بالبرنامج التدريبي، ومن ثم فهو جزء أساسي من عملية التخطيط للبرنامج. أما التقييم الختامي فبقيس فعالية البرنامج التدريبي، ويرمي إلى معرفة النتائج التي حدثت للمتدربين بعد أن تعرضوا لخبرات البرنامج التدريبي (7).
- 7- يستحسن أن يسهل التقييم عملية التقويم الذاتي لدى المتدربين، ونعني بذلك أن المعلومات التي نتوصل إليها حول المستوى الذي يحوزه متدرب ما، في أحد الاختبارات أو الفحوص أو المقابلات أو لتنفيذه لمهارة ما، يجب أن يطلع عليها ليقف على حقيقة موقعه من الأهداف الخاصة المقررة في البرنامج التدريبي.

8- يجب أن ينظر إلى التقييم على أنه عملية مستمرة تبدأ قبل بدء البرنامج التدريبي وتجرى أثناء تنفيذه، وتستمر بعد انتهائه، آخذين بعين الاعتبار خضوع جميع مدخلات وعمليات ومخرجات النظام التدريبي لعملية التقييم تلك. ومن هنا يجب أن لا يكون التقييم عملاً متقطعاً وغير منظم، بل عملاً مستمراً، منظمًا بشكل جزئي لا يتجزأ من بنية نظام التدريب.

9- ينبغي أن تكون عملية التقييم عملية تعاونية، أي ينبغي أن تشترك فيها كل الأطراف المعنية التي يمكن أن تتأثر بنتائج التقييم.

10- يستحسن أن ينظر إلى عملية التقييم على أنها وسيلة وليست هدفًا في ذاتها فثمة أهداف، سبق أن أشرنا إليها في الفقرات السابقة، نرمي إلى تحقيقها من وراء القيام بتلك العملية، وهذه الأهداف تتعلق بفعالية التدريب وأثره في المتدربين، كما تتعلق بقياس درجة كفاية المدربين وحسن استخدام الموارد المتاحة. مما ينعكس بشكل إيجابي أو سلبي على أداء المنظمة.

ثانيًا: المنحى المبني على نظرية النظم والتدريب كنظام مفتوح:

منذ الخمسينيات من هذا القرن بدأت نظرية النظم العامة (General Systems Theory) تأخذ اهتمامها مبزاً من علماء الإدارة. ثم يتضاعف تأثير هذه النظرية حتى أصبحت مدرسة واتجاهاً في الفكر الإداري الحديث. تقوم هذه النظرية على أساس اعتبار النظام مجموعة عناصر أو أشياء مترابطة أو متفاعلة تشكل معاً وحدة عضوية متماسكة.

بناء على ذلك فقد اعتبرت المنظمات أو المؤسسات العامة والخاصة نظاماً اجتماعية مفتوحة (Open Social System) إن هذه النظم الاجتماعية المفتوحة تتفاعل مع البيئة الخارجية وتدخل معها في علاقات متشابهة. والواقع أنها تستورد مدخلاتها (Inputs) من هذه البيئة على شكل موارد مادية وغير مادية، وطاقات، ومعلومات، كما أنها تصب مخرجاتها (Outputs) في تلك البيئة في شكل نتاجات مرغوب فيها (-Desired Out comes) وبعبارة موجزة فإن للمنظمات تأثير في البيئة الخارجية وتتأثر بها سلباً وإيجاباً. جدر

الإشارة هنا إلى أن التأثيرات المتبادلة بين المنظمة والبيئة الخارجية تتم عبر حدود هشة (Permeable Boundaries) تختلف في تماسكها من منظمة إلى أخرى ومن بيئة إلى بيئة.

ولقد انبثق عن نظرية النظم هذه منحنى أو مدخل يتخذ من مفهوم النظام أساساً، وأصبح يطلق عليه اسم "النحى المبني على نظرية النظم (Systems Approach) تتبناه كثير من علماء الإدارة واتخذوا منه إطاراً فكرياً (Conceptual Framework) يحددون من خلاله نظرتهم إلى القضايا ويعالجون به المشكلات والمسائل التي تواجههم، إن من أبرز مزايا هذا النحى الجوانب التالية:

يجبرنا هذا النحى على معالجة القضايا بطريقة كلية شمولية (Holistic Comprehensive)، كما أنه يجبرنا على تحليل هذا الكل إلى عناصر وتناول عنصر بعد عنصر بالمعالجة والبحث، فالنظمية هي نظام اجتماعي مفتوح تتكون من مدخلات وعمليات ومخرجات وكل من هذه العناصر تتكون من عناصر أبق. فإذا تناولنا التدريب واعتبرناه نظاماً مفتوحاً (As an open System) فإنه يتكون من العناصر التالية: (8)

1- المدخلات (Inputs) وهي:

أ- مدخلات بشرية: وتتمثل في الأفراد العاملين في مؤسسة ما ويتعرضون لبرنامج تدريبي معين بهدف إثراء معلوماتهم أو تطوير مهاراتهم أو تعديل سلوكهم وإجهاثهم. كما تتمثل في المدربين (Trainers) المحاضرين ومعاونيهم.

ب- مدخلات غير بشرية: وتتمثل في الأموال التي تنفق في التدريب والأجهزة والوسائل المستخدمة، والقاعات والمقاعد، وغيرها من الأشياء والمستلزمات التي يستفاد منها في عملية التدريب.

ج- المعلومات والطرق والأساليب: تشمل الأفكار والنظريات التي يطرحها المدربون والتدريسون، والأساليب والطرق المستخدمة في التدريب كما تشمل أيضاً معلومات عن المنظمة مثل هيكلها التنظيمي ومشكلاتها وأوضاعها المادية، والأساليب الإدارية التي تمارس بها مهامها. إضافة إلى تلك معلومات عامة عن البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتقنية التي تصل بالتدريب.

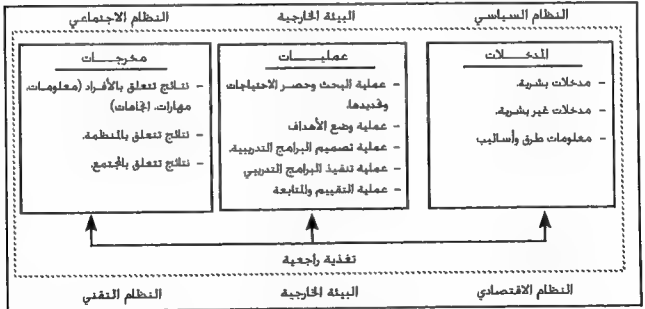
2- العمليات (Processes) : وتنقسم العمليات داخل نظام التدريب إلى مايلي:

- أ- عملية البحث وحصر الاحتياجات وتحديدها.
- ب- عملية وضع الأهداف.
- ج- عملية تصميم البرنامج التدريبي.
- د- عملية تنفيذ البرنامج التدريبي.
- هـ- عملية التقييم والمتابعة.

3- المخرجات (Outputs) : تتمثل في كل ما ينتج عن نظام التدريب من نتائج تكون على شكل تحسين (أو عدم تحسين) في أداء الأفراد الذين شاركوا في التجربة التدريبية، أو نمو وتحسن في أنشطته المنظمة، أو منافع عامة تعود على المجتمع ككل.

4- التغذية الراجعة (Feedback) : وهي معلومات تصحيحية ترد من المخرجات إلى المدخلات أو العمليات وتقوم بعملية المراقبة للنشاط التدريبي.

إن الشكل رقم (2) يبين التدريب كنظام مفتوح كما يبين عناصره وموضوع تقييم البرامج التدريبية والتغذية الراجعة فيه.



الشكل رقم (2) جدول النظام التدريبي

تقييم البرامج التدريبية في ضوء النحى المبني على نظرية النظم

ثالثاً: عناصر عملية تقييم البرامج التدريبية في ضوء النحى المبني على نظرية النظم.

نبين لنا من العرض الذي قدمناه أن عملية تقوم البرامج التدريبية ومتابعتها هي إحدى العمليات التحويلية التي تتم داخل النظام، فهي من هذه الناحية عملية فرعية (Subprocess) أو نظام فرعي (Subsystem) يتفاعل مع الأنظمة الفرعية الأخرى تأثراً وتأثيراً، سلباً وإيجاباً.

كما تبين أن التغذية الراجعة تمثل عنصراً أساسياً من عناصر نظام التدريب وفي الواقع أن التغذية الراجعة (Feedback) موضوع يحتاج إلى معالجة أوفى عند الحديث عن تقييم البرامج التدريبية.

يعود مفهوم التغذية الراجعة إلى العلوم الطبيعية والبيولوجية، وتكون التغذية الراجعة في الآلة أو الجهاز الإلكتروني وسيلة تنظيم تربط ما يزود به الجهاز من طاقة (Input) وبين ما ينتجه من ناتج (Output). لهذا فإن جهاز الضبط في منظم حراري مركب داخل بيت حديث يضبط الناتج من الحرارة بتفاعله سلباً مع الفائض من ذلك الناتج، بعبارة أخرى فإن دور جهاز الضبط هو دور مراقبة فينقص الحرارة إن زادت عن الحد المقرر لها وليكن 70 درجة فهرنهايت، ويزيد الحرارة إن نقصت عن 70 درجة فهرنهايت وأصبحت 65 درجة مثلاً.

هذه الفكرة وهي فكرة التغذية الراجعة، استخدمت استخداماً كبيراً في نظرية النظم (Systems Theory)، وأصبح ينظر إليها على أنها معلومات تقوم بدور المراقبة وترد من المخرجات إلى المدخلات والعمليات فيتولى القائمون على أمر النظام أو متخذو القرارات فيه عملية تصحيح المسار.

هذا ويمكن النظر إلى التغذية الراجعة في نظام التدريب من زاويتين: زاوية متسعة تتعلق بالنظام ككل، وزاوية ضيقة تتعلق بالتدربين فقط.

أ- التغذية الراجعة من زاوية متسعة:

مادامت التغذية الراجعة هي معلومات تقوم بدور المراقبة وتقيم في ضوءها فعالية نظم التدريب ككل، فإنها تصلح لأن تقيم كل عناصر النظام، ومن هنا اتفق بعض العلماء على أن التقييم يمكن أن يأخذ نمطاً أو أكثر من أنماط التقييم التالية:

1- تقييم السياق أو الوضع العام في المؤسسة (Context Evaluation)

ويرمى هذا النوع من التقييم إلى الحصول على معلومات و تحليلها فيما يتعلق بالممارسات الإدارية، والمشكلات التي يعاني منها الأفراد والصعوبات التي تواجه المؤسسات، ويتمخض هذا التقييم عن حصر الاحتياجات التدريبية وتحديد، ثم وضع الأهداف الدقيقة للبرنامج التدريبي.

2- تقييم المدخلات (Input Evaluation)

ويرمى هذا النوع من التقييم إلى جمع المعلومات وتحليلها فيما يتعلق بالمدخلات البشرية والمادية اللازمة للتدريب، كما يجري تحليل الطرق والأساليب التدريبية لاستخدام الأسلوب أو الأساليب الملائمة.

3- تقييم العمليات (Process Evaluation)

ويهدف هذا النوع من التقييم إلى مراقبة التدريب أثناء القيام به، ويتطلب هذا النوع استمرارية في الحصول على المعلومات عن المدربين، وعن سير البرنامج التدريبي والصعوبات التي تواجهه.

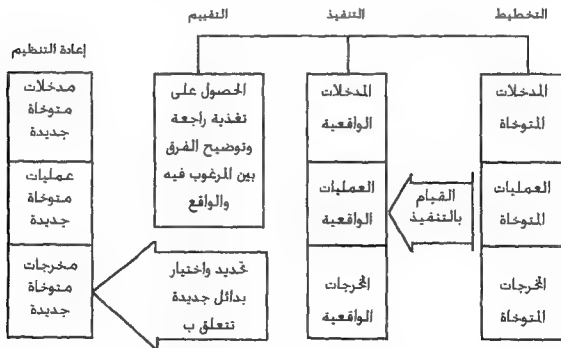
4- تقييم المخرجات أو النتائج (Output or outcome Evaluation)

يرمي هذا النوع من التقييم إلى قياس التغيرات التي حدثت في معلومات ومهارات واتجاهات المتدربين. ويحدث رأساً بعد انتهاء البرنامج التدريبي. كما قد يجري تقييم النتائج القريبة والبعيدة التي تترتب على برنامج تدريبي في المنظمة أو المجتمع. وتقييم النتائج الأخيرة عملية معقدة بعيدة المدى.

إن هذه الأنماط الأربعة من أنماط التقييم وهي تقييم السياق أو الوضع العام في المنظمة (Context Evaluation)، وتقييم المدخلات (Input Evaluation)، وتقييم العمليات (Process Evaluation)، وتقييم النتائج (Output or Outcome Evaluation) تشكل نموذجاً يسمى نموذج (سي، أي، بي، أو) في التقييم (C-I-P-O Model).

ويمكن استخدام التغذية الراجعة وتقييم عناصر النظام الثلاثة وهي المدخلات والعمليات والمخرجات وربط ذلك كله بالتخطيط ليتكون النموذج التالي كما هو مبين في الشكل رقم (3).

طبقاً لهذا النموذج فإن المخطط لبرنامج تدريبي يحدد المدخلات والعمليات والمخرجات المتوخاة، ثم ينفذ النظام، ونتيجة للحصول على معلومات يزوده بها التقييم أو التغذية الراجعة يتبين للمخطط الفرق بين المرغوب فيه وما تم على أرض الواقع، ونتيجة لذلك توضع بدائل جديدة تتعلق بمدخلات وعمليات ومخرجات متوخاة جديدة.



الشكل رقم (3) نموذج بين صلة التخطيط بالتقييم

ب- التغذية الراجعة من زاوية ضيقة:

يمكن أيضاً النظر إلى التغذية الراجعة من زاوية ضيقة تتعلق بالتدربين وعند ذلك يصبح معناها أي نوع من المعلومات التي ترد من مصدر يفيد في ضبط سلوك المتدربين. ومن هنا يصبح واجب المدرب أن يحصل باستمرار على معلومات ليقيم سلوك المتدرب وأدائه.

ويتفق علماء الإدارة والتدريب على وجود مراعاة مبادئ معينة في عملية التغذية الراجعة المتعلقة بالتدربين. ومنها ما يلي:

1- مبدأ الاستمرارية:

يعني ذلك أن تكون عملية التغذية الراجعة عملية مستمرة منتظمة ومن ثم يجب وضع الإجراءات لنلقي معلومات باستمرار عن أداء المتدربين أثناء تنفيذ البرنامج التدريبي وبعده وإيصال تلك المعلومات إليهم وإلى متخذي القرارات في المؤسسات التي يعملون بها.

2- مبدأ الفهم المشترك (Uniformity) بين القائمين على التقييم:

يؤكد هذا المبدأ وجوب وجود فهم مشترك بين القائمين بتوفير التغذية الراجعة وتحليلها وتفسيرها. وفهم مشترك للمعلومات التي يحصلون عليها عن المتدربين. ذلك أن الفهم المشترك يساعد على اتخاذ التدابير العلاجية والإرشادية الملائمة.

3- مبدأ الهادفية أو الغائية (Principle of Purposefulness):

يعني هذا المبدأ أن التغذية الراجعة ليست هدفاً في حد ذاتها بل ثمة هدف أبعد من ذلك. وهو توظيف المعلومات الناتجة عن التغذية الراجعة في إجراء التحسينات اللازمة على العملية التدريبية.

إضافة إلى كل ذلك فإن التغذية الراجعة من الزاوية الضيقة وهي المصادر والوسائل التي تستخدم للحصول على المعلومات عن المتدربين لها مصادر ووسائل متعددة يستخدمها المدربون للحصول على معلومات عن أداء المتدربين أثناء التدريب وبعده ومن هذه المصادر: المتدربون أنفسهم أو مدبروهم والمسؤولون عنهم. وقد يستخدم المدرب الملاحظة والمقابلة والاستبيانات للحصول على تلك المعلومات.

رابعاً: النتائج والتوصيات:

تناول هذا البحث جوانب متعددة في تقييم البرامج التدريبية فعرضنا لمفاهيم أساسية في التقييم، ثم استكشفنا الجوانب التي يوفرها منحى التنظيم (Systmes Ap-) لمعالجة موضوع التقييم، باعتبار أن التقييم عملية فرعية أو نظام فرعي من نظام التدريب. ثم نظرنا إلى عملية التغذية الراجعة من زاويتين: زاوية متسعة وزاوية ضيقة، وبيّنا كيف أن التغذية الراجعة تصلح لأن تكون أداة تقييم السياق العام في المنظمة. كذلك فإن التغذية الراجعة تصلح لأن تكون وسيلة ناجحة لتلقي وإعطاء معلومات عن أداء المتدربين وهذه هي الزاوية الضيقة التي نظرنا منها إلى التغذية الراجعة.

مكننا في ضوء ما تقدم من تحليل أن نخلص إلى الجوانب الأساسية التالية:

- 1- أن التقييم هو عملية تعاونية مستمرة لا تقصد لذاتها، بل تهدف إلى تحسين نتائج التدريب.
- 2- أن التقييم عملية شاملة تتناول كل عناصر النظام التدريبي، كما أنها عملية معقدة يتفاعل فيها عدد من العوامل، ويحيط بها عدد من المشكلات والعقبات التي ترتبط بالمدرّبين والمتدربين والمنظمات والمجتمع بشكل عام.
- 3- أن للنحى المبني على نظرية النظم يعتبر مدخلاً قيماً في معالجة التدريب كنظم. وفي تناول موضوع تقييم التدريب، إن هذا النحى جدير باهتمام مصممي البرامج التدريبية في معاهد ومراكز التطوير الإداري في الوطن العربي، إذ أنه يكسبهم نظرة شمولية وعمقاً في تناول الإيجابي الذي نفتقر إليه العديد من برامجنا التدريبية.

الهوامش والمراجع

- 1- أحمد إبراهيم باشا، **أسس التدريب**، ط 1. القاهرة: دار النهضة العربية 1978. ص 292.
- 2- Warr, petes. "Evaluating Management Training" in **An Introductory Course in Teaching and Training Methods for Management Development** (Geneva: International Labour office, 1978), p. 21-10.
- 3- صبحي محرم، **تقويم التدريب في مجال الإدارة العامة**. القاهرة: للمنظمة العربية للعلوم الإدارية (أبريل/نيسان) 1978. ص 100.
- 4- Engel, Herbert M. "Evaluating Employee Development" in **Employee Training and Development in the Public Service**, Edited by Kenneth T. Byers, (Chicago: Public Personnel Association, 1970), pp. 254, 255.
- 5- Galen, J., Taylor William, M. Alexander, **Planning Curriculum for Schools**, (N.Y. Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1974) p.p. 302, 303.
- 6- ادوارد بيرس. **أساليب التقييم والتغذية الراجعة في برامج التدريب في أثناء الخدمة التي تعتمد المنحى المتعدد الوسائل**. (معهد التربية. الأونروا. اليونسكو. ص 4).
- 7- Galen and Alexander, Op. Cit., pp. 298, 299.
- 8- علي السلمي. "الأسس النظرية لتخطيط التدريب" في **مجموعة الأسس النظرية والدراسات التطبيقية في مجال التدريب الإداري**. المؤتمر العربي الأول للتدريب الإداري للدول العربية. تونس (19 - 27 فبراير شباط 1976م) ص 15 - 23.

ملخصات الرسائل الجامعية

تأثير مراحل دورة حياة المنظمة على نموذج قياس الفعالية التنظيمية (دراسة تطبيقية على شركات القطاع الخاص الصناعي المصري)

رسالة دكتوراة – كلية التجارة

جامعة عين شمس . 2000

د عمرو علاء الدين زيدان

أبرزت الدراسات التنظيمية الحديثة (e.g. Adizes, 1989, Comeron and Whetten, 1981; Hanks, et al., 1993; Kimberly and Miles, 1980) الحاجة إلى دراسة المراحل المختلفة لتطور المنظمات . فقد أوضحت تلك الدراسات أن البدايات الأولى للمنظمات تتضمن العديد من النوايت التي حدد درجة وإجاه تطورها . وأشار العديد من الباحثين إلى أن ملاحظة تطور المنظمات على مدار مراحل دورة حياتها قد يتيح إمكانية التنبؤ بالمشكلات الرئيسية والقرارات الصيرية، والفرص التي قد تتاح للمنظمة في المستقبل، كما قد يؤدي إلى الإستعداد لمواجهة هذه المشكلات بالقرارات والإجراءات التنظيمية المناسبة .

لاشك أن تطور المنظمات عبر الزمن ، وانتقالها من مرحلة إلى أخرى بصاحبه اختلاف الإستراتيجيات والأنشطة والهيكل التنظيمية بين هذه المراحل ، الأمر الذي يعطل ضرورة اختلاف المعايير المستخدمة في تقييم نجاح المنظمة في مرحلة معينة من مراحل تطورها عن تلك المعايير المستخدمة في تقييم النجاح التنظيمي في مرحلة أخرى من مراحل التطور . لذلك بز في السنوات الأخيرة إجاه نحو ضرورة تغيير معايير الفعالية التنظيمية عبر الزمن .

في ضوء ما تقدم ، سعت الدراسة إلى الإجابة على عدد من التساؤلات التي يمكن أن تسهم في تحديد وتفسير توصيف مراحل دورة حياة شركات القطاع الخاص الصناعي المصري من ناحية، ثم اختبار العلاقة بين هذه المراحل التنظيمية وبين معايير الفعالية التنظيمية المستخدمة في هذه الشركات، من ناحية أخرى . وأمكن صياغة هذه التساؤلات على النحو التالي :

1- ما هي المتغيرات (المؤشرات) التي يمكن أن تسهم في التوصل إلى المراحل التنظيمية التي تمر بها الشركات محل الدراسة ؟

2- هل يمكن أن يؤدي قياس هذه المتغيرات في الشركات محل الدراسة إلى التوصل إلى أشكال تنظيمية متعددة الأبعاد تعبر عن المراحل التنظيمية التي تمر بها هذه الشركات بوضوح ؟

- 3- هل يعكس النمط العام لهذه الأشكال التنظيمية متعددة الأبعاد ، وجود نمط تطوري للمراحل التنظيمية التى تمر بها الشركات محل الدراسة ؟
- 4- ما هى الخصائص المميزة لكل مرحلة من المراحل التنظيمية التى تمر بها الشركات محل الدراسة؟
- 5- ما هى المعايير المستخدمة فى قياس الفعالية التنظيمية فى الشركات محل الدراسة؟
- 6- هل تختلف هذه المعايير طبقاً لاختلاف المرحلة التنظيمية التى تمر بها الشركات محل الدراسة ؟ من هذا المنطلق ، استهدفت الدراسة تحقيق الأهداف التالية :
- أ- التوصل إلى المراحل التنظيمية التى تمر بها شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى .
- ب- التعرف على أهم المتغيرات والأبعاد التى تساهم فى تحديد مراحل دورة حياة هذه الشركات.
- ج- توصيف الخصائص المميزة لكل مرحلة من مراحل دورة حياة الشركات المذكورة .
- د- التعرف على المعايير المستخدمة فى قياس الفعالية التنظيمية فى الشركات محل الدراسة .
- هـ- اختبار العلاقة بين المتغيرات المحددة لمراحل دورة حياة شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى ، وبين المعايير المستخدمة فى قياس الفعالية التنظيمية فى هذه الشركات .

وقد اعتمد تصميم هذه الدراسة على مفهوم " الأشكال التنظيمية متعددة الأبعاد" ويرجع ذلك إلى أن الهياكل التنظيمية ، ونظم الإنتاج ، ونظم تشغيل المعلومات ، وكذلك الإستراتيجيات ، وبيئات العمل ، تميل إلى أن تؤثر فى بعضها البعض . ويحدث هذا التأثير بطريقة تؤدى إلى ظهور عدد محدود من الأشكال التنظيمية متعددة الأبعاد (Galbraith, 1982; Hanks et al., 1993; Miller and Friesen, 1984)

تمثل مجتمع البحث فى جميع شركات القطاع الخاص الصناعى العاملة فى جمهورية مصر العربية . ويرجع اختيار شركات القطاع الخاص الصناعى كمجال تطبيقى فى هذه الدراسة إلى التطور الملحوظ الذى طرأ على هذا القطاع خلال السنوات الخمس عشرة الأخيرة ، وقد اعتمدت الدراسة على عينة ممثلة لشركات القطاع الخاص الصناعى المصرى تمثل أهم ثلاثة أنشطة فى هذا القطاع وهى : نشاط الغزل والنسيج والملابس الجاهزة ، ونشاط الصناعات الهندسية ، ونشاط المواد الغذائية والمشروبات والتبغ . وروعى فى العينة أن تمثل فئات العمر التنظيمى المختلفة التى تنتمى إليها هذه الشركات . وبلغ حجم العينة (105) شركة . وتطلبت الدراسة الاعتماد على البيانات الثانوية وكذلك البيانات الأولية . وقد قام الباحث بتصميم النماذج اللازمة لجمع البيانات الثانوية ، كما تم تصميم قائمة استقصاء لجمع البيانات الأولية من الشركات محل الدراسة ، حيث تمثلت وحدة المعاينة فى أعضاء فريق الإدارة العليا والمدبرين التنفيذيين فى هذه الشركات . وقام الباحث بجمع بيانات الدراسة باتباع أسلوب المقابلات الشخصية مع مقررات عينة البحث ، حيث استغرقت

عملية جمع البيانات عشرة أشهر بداية من شهر يونيو 1998 وحتى شهر أبريل 1999 .

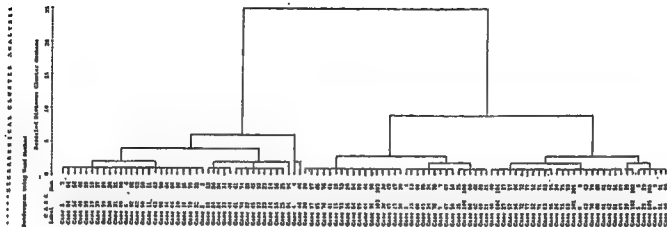
وقد تمثلت المتغيرات الرئيسية للدراسة فى المجموعات الثلاث التالية :-

- 1- متغيرات تحديد مراحل دورة حياة شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى . وانقسمت إلى مجموعتين هما : مجموعة المتغيرات الهيكلية ، ومجموعة المتغيرات النضيفية
- 2- متغيرات توصيف مراحل دورة حياة شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى، وانقسمت إلى ثلاث مجموعات هى : مجموعة المتغيرات البيئية . ومجموعة المتغيرات التنظيمية . ومجموعة متغيرات نمط صناعة القرارات .
- 3- نماذج (معايير) قياس الفعالية التنظيمية فى شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى وهى : نموذج النظم المفتوحة . و نموذج العلاقات الإنسانية . ونموذج الأهداف الرشيدة . ونموذج العمليات الداخلية .

وتم استخدام أسلوب تحليل العوامل Analysis Factor للتعرف على الأبعاد الرئيسية لهذه المتغيرات من خلال إجابات المستقصى منهم . فنتج عن تشغيل المتغيرات الهيكلية المستخدمة فى تحديد مراحل دورة حياة شركات الدراسة . ثلاثة عوامل تمثل درجة رسمية الهيكل التنظيمى ، ووضع الإستراتيجيات وخطط العمل ، ودرجة المركزية ، كما نتج عند تشغيل متغيرات توصيف مراحل دورة حياة شركات الدراسة، ثلاثة عوامل تمثل صناعة القرارات/ المعلومات ، والعداء البيئى / المنافسة ، وديناميكية البيئة / التغيير ، وأخيراً ، أسفر تشغيل نماذج قياس الفعالية فى شركات الدراسة ، عن عاملين يمثلان المعيار الإقتصادى / الرشد . والمعيار الإنسانى / التكيفى .

واعتمد تحليل بيانات الدراسة - بصفة رئيسية - على أساليب التحليل متعددة المتغيرات Multivariate Analysis Techniques . وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج العامة تدعم مفهوم دورة حياة المنظمة وكذلك مفهوم الأشكال التنظيمية متعددة الأبعاد ، على النحو التالى :

- 1- تم شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى (شركات الغزل والنسيج والملابس الجاهزة . وشركات الصناعات الهندسية ، وشركات المواد الغذائية والمشروبات والتبغ) بمرحلتين تنظيميتين رئيسيتين هما : مرحلة الميلاد Birth Stage . ومرحلة النمو المبكر Early Growth Stage ، حيث تقع 63 شركة من شركات العينة (105 شركات) فى مرحلة الميلاد بنسبة 60% فى حين تم 42 شركة من شركات العينة بمرحلة النمو المبكر بنسبة 40% . ويوضح الشكل رقم (1) طريقة تجميع وتصنيف الشركات محل الدراسة . فى حين يبين الجدول رقم (1) والشكل رقم (2) درجة دقة هذا التصنيف .

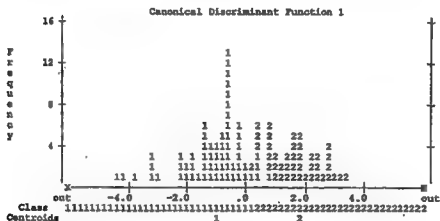


شكل رقم (1)

مندرج جرام وتصنيف شركات الدراسة طبقاً للمتغيرات التنظومية إلى 13

جدول رقم (1)
مصفوفة التصنيف

التنبؤ بعضوية المجموعات		عدد الشركات	المجموعة الفعلية
2	1		
4 (%6.3)	59 (%93.7)	63 (%60)	المجموعة (1)
41 (%97.6)	1 (%2.4)	42 (%40)	المجموعة (2)
45 (%42.9)	60 (%57.1)	105 (%100)	الإجمالي
نسبة الشركات التي تم تصنيفها بطريقة صحيحة = 95.24%			



شكل رقم (2)

الخريطة البينانية لتصنيف شركات الدراسة إلى مجموعتين مستقلتين متمايزتين

2- إختلاف نسبة تمثيل شركات المجالات الصناعية الثلاثة محل الدراسة في كل مرحلة من المرحلتين اللتين تمر بهما هذه الشركات . فقد أشارت النتائج إلى ارتفاع نسبة شركات الصناعات الهندسية التي تمر بمرحلة النمو المبكر (48%) مقارنةً بنسبة شركات الغزل والنسيج والملابس الجاهزة وشركات الصناعات الغذائية التي تمر بنفس المرحلة (26% لكل منهما) . وارتفاع نسبة شركات الغزل والنسيج والملابس الجاهزة وشركات الصناعات الغذائية التي تمر بمرحلة الميلاء (5.36% لكل منها) مقارنةً بنسبة شركات الصناعات الهندسية التي تمر بنفس المرحلة (27%) .

من ناحية أخرى ، يلاحظ ارتفاع نسبة شركات الصناعات الهندسية التي تمر بمرحلة النمو المبكر (54%) وانخفاض نسبتها في مرحلة الميلاء (46%) . وعلى العكس من ذلك ، ارتفاع نسبة شركات الغزل والنسيج والملابس الجاهزة وشركات الصناعات الغذائية التي تمر بمرحلة الميلاء (68% لكل منهما) ، وانخفاض نسبتها في مرحلة النمو المبكر (32%) .

3 - من بين المتغيرات الثلاثة عشرة التي تم الإعتماد عليها في التوصل إلى المراحل التنظيمية التي تمر بها شركات القطاع الخاص المصري ، ساهمت المتغيرات الأربعة التالية في التمييز بين شركات مرحلة الميلاء ومرحلة النمو المبكر : عدد الوظائف الموجودة في الشركة ، وعدد الإدارات الموجودة في الشركة ، والهيكل التنظيمي للشركة ، وقدرة الشركة على صياغة إستراتيجياتها وخططها ، حيث اختلفت متوسطات هذه المتغيرات اختلافاً جوهرياً بين المرحلتين التنظيميتين اللتين تمر بهما شركات القطاع الخاص الصناعي المصري . وبدرجة أقل ، ساهمت المتغيرات التالية أيضاً في التمييز بين شركات المرحلتين التنظيميتين اللتين تمر بهما شركات القطاع الخاص الصناعي المصري : درجة رسمية أعمال الشركة ، وعدد المستويات التنظيمية في الهيكل التنظيمي ، ونوع الهيكل التنظيمي ، و معدل نمو المبيعات . هذا على الرغم من أن نتائج تحليل التباين التعدد MANOVA أثبتت وجود اختلاف جوهري بين متوسطات المتغيرات الثلاثة عشرة مجتمعة ، بين المرحلتين التنظيميتين المذكورتين . من ناحية أخرى - واستكمالاً لتوصيف متغيرات تحديد المراحل التنظيمية لشركات القطاع الخاص الصناعي المصري - فقد أوضح أسلوب تحليل التمايز التعدد Multiple Discriminant Analysis كفاية متغيري : عدد الإدارات الموجودة في الشركة ، وحصة السوق التي تتمتع بها الشركة ، في التمييز بين المرحلتين التنظيميتين اللتين تمر بهما الشركات محل الدراسة ، حيث تكونت دالة التمايز التي أسفر عنها التحليل من هذين المتغيرين فقط .

4- أوضح متغير العمر التنظيمي سلوكاً عكسياً غير متوقع في المرحلتين التنظيميتين اللتين تمر بهما شركات القطاع الخاص الصناعي المصري ، حيث تناقص متوسط العمر التنظيمي من (56.19 سنة) لشركات المرحلة الأولى إلى (36.13 سنة) لشركات المرحلة الثانية . وهذه الظاهرة

تخالف الإفتراض الرئيسى والواقعى الذى تتضمنه نظرية دورة حياة المنظمة ، حيث يتوقع ارتفاع متوسط العمر التنظيمى من مرحلة إلى أخرى عبر دورة حياة المنظمات .

5- يوجد تباين واضح وملحوظ بين خصائص شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى الواقعة فى مرحلة المبدأ وتلك التى تمر بمرحلة النمو المبكر من حيث : صناعة القرارات / المعلومات ، ودرجة العداء البيئى / المنافسة ، حيث يعكس التعبير عن أنماط صناعة القرارات فى شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى من خلال عنصر "المعلومات" إدراك الإدارة العليا فى هذه الشركات لأهمية دور المعلومات كأحد العوامل المؤثرة فى جودة القرار .

من ناحية أخرى ، فإن الإنخفاض العنوى فى " درجة العداء البيئى " التى تواجهها شركات مرحلة النمو المبكر مقارنة " بدرجة العداء البيئى " التى تواجهها شركات مرحلة المبدأ ، يتعارض مع افتراضات نظرية دورة حياة للمنظمة التى تنص على ارتفاع " درجة العداء البيئى " التى تواجهها الشركات كلما انتقلت إلى مرحلة تنظيمية أكثر تقدماً خلال دورة حياتها . وهذه النتيجة قد تدل على عدم إدراك إدارة هذه الشركات لأهمية التغيرات البيئية المحيطة بها . وقد يعكس ذلك أيضاً بطء عملية التحول فى السوق المصرى نحو نظام السوق الحر .

6 - عدم وجود فروق جوهرية بين متوسط " ديناميكية البيئة / التغيير " فى المرحلتين التنظيميتين اللتين تمر بهما شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى ، الأمر الذى قد يعكس التوجه الداخلى Internal Focus للإدارة العليا فى هذه الشركات بشكل يفوق التوجه الخارجى لها External Focus . بمعنى أن اهتمام الإدارة العليا بالعوامل الداخلية المؤثرة فى أدائها التنظيمى يطفى على اهتمامها بالتغيرات الحاكمة لبيئة الأعمال المحيطة بهذه الشركات . لذلك لم تختلف نظرة الإدارة العليا فى الشركات الواقعة فى مرحلة المبدأ لديناميكية البيئة عن نظرة الإدارة العليا فى الشركات التى تمر بمرحلة النمو المبكر . هذا على الرغم من زيادة حدتها زيادة طفيفة بين شركات مرحلة النمو المبكر .

7- تقوم الإدارة العليا فى 92% من شركات الدراسة بتقييم الأداء التنظيمى الكلى لشركاتها ، فى حين لا تقوم الإدارة العليا فى 8% من هذه الشركات بتقييم الأداء التنظيمى الكلى لشركاتها . من ناحية أخرى ، فقد اتضح قيام 78% من شركات الدراسة بتقييم الأداء التنظيمى الكلى لشركاتها باستخدام معايير محددة مسبقاً تتضمنها خطط الشركة ، بينما تكتفى الإدارة العليا فى 14% من شركات الدراسة بمتابعة رقم المبيعات المحقق ومقارنته بالأرقام المحققة فى فترات سابقة ، أو تقييم رقم المبيعات المحقق فى ضوء ظروف المنافسة السائدة فى السوق ، أو تكوين لجان تقوم بتقييم الأداء التنظيمى اعتماداً على رقم المبيعات المحقق ودرجة جودة الإنتاج وتصرفات المنافسين فى سوق منتجات الشركة .

8- سيطرة النظرة الداخلية على أسلوب تقييم الإدارة العليا لأداء شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى . ويتضح ذلك من جمع معيار "العمليات الداخلية" باهتمام رجال الإدارة العليا فى هذه الشركات ، بمعنى التركيز على تحقيق الرقابة على الأنشطة التى يتم أدائها داخل الشركة وتحقيق الإستقرار فى بيئة العمل الداخلية من خلال كفاءة إدارة المعلومات المتاحة للإدارة العليا . ومن الممكن تفسير ظهور " نموذج العمليات الداخلية " فى المعيارين المستخدمين فى تقييم الأداء الكلى لشركات الدراسة فى ضوء الطبيعة الصناعية لشركات الدراسة والتى تهتم بالدرجة الأولى بقياس الكفاءة الإنتاجية لعملياتها أكثر من قياس فعاليتها أدائها الكلى .

9- عدم وجود علاقة جوهرية بين المرحلتين التنظيميتين اللتين تمر بهما شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى ، وبين معايير قياس الفعالية التنظيمية فى هذه الشركات . فقد اتضح عدم معنوية الاختلافات الموجودة بين متوسطى المعيار الإنسانى والمعيار الإقتصادى عبر مرحلتى الميلاد والنمو المبكر اللتين تمر بهما شركات الدراسة . ويستنتج من هذه النتيجة أن المعايير التى يستخدمها مديرو الشركات الصناعية فى المجالات الثلاثة المذكورة . لا تختلف من مرحلة إلى أخرى ، وأن فكرة اختلاف المعيار المستخدم فى قياس الفعالية التنظيمية طبقاً للمرحلة التنظيمية التى تمر بها الشركة لا تنطبق على شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى .

بناءً على النتائج التى توصلت إليها الدراسة ، فقد أوصى الباحث بما يلى :-

أ- ضرورة قيام الجهات المسئولة عن الإستثمار فى الدولة بتشجيع شركات القطاع الخاص الصناعى الرائدة فى السوق المصرية على الاندماج Mergers عند وصولها إلى مستوى معين من النشاط . أو حصص السوق ، أو رأس المال ، أو غير ذلك من المتغيرات التى تدل على نمو الشركة وفجاحها تنظيمياً .

تهدف هذه التوصية إلى محاولة تخفيف وطأة الطبيعة العائلية لشركات القطاع الخاص الصناعى المصرى والتى تؤثر على نموه ونضجه من ناحية . كما تؤثر على نمو وقوة الإقتصاد الوطنى من ناحية أخرى .

ب- تشجيع شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى التى تتخذ شكل الشركات للمساهمة "المغلقة" على التحول إلى شكل الشركات للمساهمة " إكتتاب عام".

وتعتبر هذه التوصية أداة بديلة للتوصية السابقة ، حيث يحققان نفس الهدف وهو تخفيف النمط العائلى للسيطر على شركات القطاع الخاص الصناعى المصرى من خلال زيادة عدد المساهمين فى الشركة . ويساعد هذا البديل - من ناحية أخرى - على توفير الإدارة المحترفة

لهذه الشركات ، حيث سيتولى إدارة الشركة فى هذه الحالة مجلس إدارة محترف نختاره الجمعية العمومية للشركة وخاسبه طبقاً لمعايير موضوعية . الأمر الذى ينعكس بدوره على ارتفاع مستوى الأداء التنظيمى للشركة . واختفاء الظواهر السلبية التى أبرزتها نتائج الدراسة وفى مقدمتها ارتفاع درجة مركزية القرارات . كذلك ، فإن تحول الشركات المساهمة المغلقة إلى شركات "إكتتاب عام" من شأنه أن يؤدى إلى زيادة القدرات المالية لهذه الشركات من خلال زيادة رؤوس أموالها وزيادة قدرتها على الإقتراض من المؤسسات المالية .

ج- العمل على تعديل نص الإعفاء الضريبى على أرباح شركات الأموال طبقاً للقانون رقم 187 لسنة 1993 ، والذى ينص على إعفاء شركات الأموال من مبلغ يعادل نسبة رأس مال الشركة المدفوع ، بما لا يزيد على الفائدة التى يقررها البنك المركزى المصرى على الودائع لدى البنوك عن ستة المحاسبة وذلك بالشرطين التاليين :

- * أن تكون الشركة من شركات المساهمة سواء كانت تابعة للقطاع العام أو الخاص .
- * أن تكون الأوراق المالية للشركة مقبذة فى سوق الأوراق المالية .

ويرى الباحث ضرورة النص على توافر خصائص تنظيمية معينة فى الشركة حتى تستطيع الحصول على هذا الإعفاء مثل :

- 1 - وجود هيكل تنظيمى رسمى ومعتمد للشركة .
- 2- وجود نظام متكامل لتقييم وتوصيف الوظائف فى الشركة .
- 3 - وجود دورات مستندية متكاملة ورسمية للأعمال التى تتم داخل الشركة .
- 4- الحصول على إحدى شهادات الجودة العالمية (أيزو) .

إن هذه التوصية من شأنها أن تمنع التحول الصورى لشركات الأشخاص إلى شركات مساهمة مغلقة تقيد أسمها فى البورصة ، وهو الإجراء الذى يلجأ إليه رجال الأعمال من أجل الإستفادة من الإعفاء الضريبى فقط دون وعى بدور شركات الأموال فى تنشيط وتطوير الوعى الإستثمارى للمجتمع . وتحويل هذه الشركات إلى كيانات فعالة تسهم بالفعل فى تنمية الإقتصاد الوطنى .

د- ضرورة العمل على زيادة الوعى التنظيمى والثقافة الإدارية لدى رجال الأعمال المصريين ، خصوصاً طبقة رجال الأعمال العصاميين ، وهى الطبقة التى تعتمد فى إدارة شركاتها على عامل الخبرة والحس العملى أكثر من الجوانب العلمية ، وذلك من خلال إقناعهم بأهمية برامج التنمية الإدارية ، وبورها فى تنمية قدراتهم الإدارية وتطوير سلوكهم التنظيمى بما يعظم من الكفاءة والفعالية التنظيمية لشركاتهم .

ففى الوقت الذى تتوسع فيه الشركات وتزد من حجم أعمالها كلما سنحت الفرص ، جُـد أن مؤسسيها غير مدركين للتطوير التنظيمى الذى ينبغى أن يصاحب هذا التوسع . الأمر الذى يسبب لهذه الشركات العديد من الأزمات الإدارية التى قد تودى بهذا النجاح . ويرتبط بذلك عدم إدراك الإدارة العليا فى شركات الدراسة لضرورة اختلاف معايير تقييم الأداء التنظيمى باختلاف المرحلة التنظيمية التى تمر بها هذه الشركات .

هـ - ضرورة إنشاء نظام معلومات مستقل للقطاع الخاص المصرى - على غرار مركز معلومات القطاع العام ، ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرارات التابع لمجلس الوزراء- وذلك من أجل إيجاد جهة واحدة فقط تجمع وتنظم البيانات والمعلومات الخاصة بشركات القطاع الخاص المصرى الأمر الذى ييسر للباحثين الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة لما يقومون به من دراسات ، كما يحد من تضارب البيانات التى تقدمها كل جهة من الجهات نتيجة لاختلاف أسس تصنيف وتبويب الشركات فى كل منها .

مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية

تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

رئيس التحرير

الأستاذة الدكتورة

أمل يوسف العذبة الصباح

مجلة فصلية علمية محكمة

تعني بنشر البحوث والدراسات المتعلقة بشئون منطقة الخليج
والجزيرة العربية - السياسية والاقتصادية والاجتماعية
والثقافية والعلمية .. الخ (باللغتين العربية والانجليزية)

صدر العدد الأول في يناير ١٩٧٥

الأبواب الثابتة :

البحوث - التقارير - مراجعات الكتب

البيبلوجرافيا - باللغتين العربية والانجليزية

دولة الكويت : ٣ دنانير للأفراد ، ١٥ ديناراً للمؤسسات.

الدول العربية : ٤ دنانير للأفراد ، ١٥ ديناراً للمؤسسات.

الدول الأجنبية : ١٥ ديناراً للأفراد ، ٦٠ ديناراً للمؤسسات.

الاشتراكات

توجه جميع المراسلات الي رئيس التحرير علي العنوان التالي :

مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية - جامعة الكويت .

ص.ب. ١٧٥٧٣ . الفلادبية . الكويت . للرمز البريدي ٧٢٤٥١ .

تلفون : ٤٨٣٣٢١٥ - ٤٨٣٣٧٥٥ فاكس : ٤٨٣٣٧٥٥ .

المراسلات

العنوان الإلكتروني : E - MAIL:JOTGAAPS@KU001.KUNIV.EDU.KW

موقع المجلة علي صفحة الإنترنت : <http://Jotgaapcouncil.Kuniv.Edu.Kw/JGAPS>

المجلة العربية للعلوم الادارية



تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت - دولة الكويت
علمية محكمة تعني بنشر الأبحاث الأصلية في مجال العلوم الإدارية

رئيس التحرير
أ.د. حسني إبراهيم حمدي

الاشتراكات

الكويت 3 دينار للأفراد
15 دينار للمؤسسات
الدول العربية 4 دينار للأفراد
15 دينار للمؤسسات
الدول الأجنبية 15 دولاراً للأفراد
60 دولاراً للمؤسسات

توجه جميع المراسلات
باسم رئيس التحرير
على العنوان التالي:

المجلة العربية للعلوم الإدارية
جامعة الكويت
ص.ب. 28558
الرياض
السعودية

هاتف: 4846843 أو 4817029
فاكس: 4415، 4416

- صدر العدد الأول في نوفمبر 1993
- تصدر كل أربعة أشهر ابتداء من يناير 1999م
- تهدف المجلة إلى المساهمة في تطوير ونشر الفكر الإداري والممارسات الإدارية على مستوى الوطن العربي.
- تقبل المجلة الأبحاث الأصلية والمبتكرة في مجالات الإدارة، الحاسبة، التمويل والاستثمار، التسويق، نظم المعلومات الإدارية، الأساليب الكمية في الإدارة، الإدارة الصناعية، الإدارة العامة، الاقتصاد الإداري، وغيرها من المجالات المرتبطة بتطوير المعرفة والممارسات الإدارية.

يسر المجلة دعوتكم للمساهمة في أحد أبوابها التالية:
- الأبحاث
- مراجعات الكتب
- ملخصات الرسائل الجامعية - الحالات الإدارية العملية
- تقارير عن الندوات والمؤتمرات العلمية.



دورية متخصصة في مجال العلوم الادارية
تصدر عن معهد الإدارة العامة - مسقط - سلطنة عمان
ص.ب: 1994 روي - الرمز البريدي 112 - برفا محادرة
للبريد الإلكتروني: ICS99@gto.net.om - فاكس: 602066
تليفون: 602386/698763/602252



الأهداف

- ♦ نشر الثقافة والوعي الإداريين بين العاملين في مجالات الخدمة المدنية ودعم مسهل الاتصال والتفاهم الإداري.
- ♦ عرض المشاكل الإدارية المعاصرة وتحليلها وبيان أوجه الحلول لها واستظهار تجارب الدول الأخرى ولجوء ما يلزم في ذلك من دراسات مقارنة.
- ♦ تسويق الاتصال والتبادل الثقافي في مجال الإدارة بين المعهد ومعاهد الإدارة الأخرى والمؤسسات المماثلة في الدول العربية والأجنبية.
- ♦ أن يكون العمل العلمي ذا علاقة وثيقة بالتمية الإدارية.
- ♦ أن تكون المادة العلمية أصيلة ولم يسبق نشرها من قبل أو تكمليتها إلى أية جهة أخرى.
- ♦ أن تكون المادة العلمية مطبوعة (أصل) ومرافق بها قائمة المراجعة المستكملة، والملحق الأساسية، وإشارات الاستقصاء للدراسات المبدئية. وتكون إجمالي عدد صفحات الموضوع في حدود 30 صفحة مطبوعة على (A4).
- ♦ تخضع الأعمال العلمية للتحكيم العلمي وبحق لهيئة التحرير اختيار بعض القطعيات الضرورية على الأعمال العلمية المجازة للنشر.
- ♦ أن تعتمد الأسس العلمية المتعارف عليها في إعداد وكتابة الأعمال العلمية وتوثيق المراجع والمصادر وتكون للمراجع حذيفة.
- ♦ تصرف مكافأة رمزية للبسلط عن البحوث والدراسات والمقالات المنشورة مع نسختين من العدد. كما يحصل محو التقارير ومراجعات الكتب على نسخة واحدة من العدد الذي تم النشر به.

عزيزي القارئ ..

* نعرف على قضاياء التتمية الإدارية من خلال الاشتراك في دورية «الإداري».

قسمة الاشتراك

الاشتراك السنوي:

* للأفراد: 8 ريالاً عُمانية.

* للمؤسسات والجهات الحكومية: 20 ريالاً عُمانية.

الاسم:

العنوان:

إنسانيات

المجلة الجزائرية في الأنثروبولوجية والعلوم الاجتماعية

إنسانيات

إنسانيات من إنسان بل ومن إنس و يحسن
البشر يحسن إنثروبوس تعني الجنس البشري في
تباينه عن فصيلة الحيوان ومع الفوطيبي.

إنسانيات هي مجموع السمات المميزة
للإنسان بهفئة إنساناً، تعني كذلك الأدب
بالمعنى القديم للكلمة و تعني العلوم الإنسانية،
علم الإناسة و هي إحدى ترميمات العلم
الأنثروبولوجي.

تعني إنسانيات من إنشغالات الشاعر القديم
أحسن تصوير: "أن يكون عن غربا أدق شيء مما
يخص الإنسان"، طموح لا حدود له، أجل لكن
شيء بالذي كان وراء تشاة الأنثروبولوجيا
و التي أرادت لها أن تكون العلم الكلي للإنسان
في مواجهة علوم الطبيعة.

إنسانيات - المجلة هي الأخرى طموح كبير.
إنسانيات هي المجلة السنوية بنشرها مركز
البحث في الأنثروبولوجيا الاجتماعية
و الثقافية. إنساناً فضاء تميز تفتحته لكل
الباحثين في علوم الإنسان و المجتمع.

نسخ و تركيب صفحات الطبع
دائرة المصالح العلمية و التقنية

تصور معلوماتي
وسيلة بن قندوز

إنسانيات

مجلة تصدر عن:
مركز البحث في الأنثروبولوجية
الإجتماعية والثقافية - وهران.

مديرة النشر:

نورية بنغريط رمعون

لجنة التحرير:

فوزي عادل ، صابرة بكوش

أحمد بن نعم ، عابد بن جليل

صادق بن قادة ، عمر أرحان

نديم معروف، حسن رمعون،

فؤاد صوي

مليح التحرير

فؤاد صوي

ناثبة مدير التحرير

عابد بن جليل

سكينة أريا التحرير

خيرة ناصري

عنوان

حي باهي عمار، مدخل أ، رقم 1 -

السايف وهران

ص.ب: 1955 - وهران - ألبور.

الرمز البريدي: 31000 - وهران-الجزائر.

☎: 41 97 83 (06) (213)

41 05 88 (06) (213)

الفاكس: 41 97 82 (06) (213)

التللكسي: 21 865

البريد الإلكتروني: anac@elbahia.com.dz



ARAB JOURNAL OF ADMINISTRATION

Semi-annual Refereed Journal, Specialized in Administrative
Development & Related Disciplines

VOL.20

NO.1

2000

ISSUED BY:

ARAB ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT ORGANIZATION (ARADO)

CAIRO - EGYPT